

Informe del CRS para el Congreso

El Tratado de Libre Comercio (TLC) entre los EE.UU. y
Centroamérica: Los desafíos de la integración subregional

Actualizado el 1º de junio del 2004

J. F. Hornbeck
Experto en Comercio Internacional y Finanzas
División de Relaciones Exteriores, Defensa y Comercio

*Congressional
Research
Service*

Preparado para los
Miembros y Comités
Parlamentarios

El Tratado de Libre Comercio (TLC) entre los EE.UU. y
Centroamérica: Los desafíos de la integración subregional

Resumen

El 28 de mayo del 2004, los Estados Unidos firmó el Tratado de Libre Comercio entre los EE.UU. y Centroamérica (TLC) con Costa Rica, El Salvador, Guatemala, Honduras y Nicaragua. Además, la República Dominicana concluyó un tratado bilateral de libre comercio (TBLC) similar con los Estados Unidos el 15 de marzo del 2004, que se espera será firmado en julio del 2004 e integrado al TLC, para ser considerado como un solo paquete legislativo. Para la promulgación de este tratado se requiere que el Congreso estadounidense apruebe leyes de ejecución, y que acciones similares sean tomadas por las legislaturas de los demás países. De conformidad con lo exigido por la legislación (P.L. 107-210) de la Autoridad de Promoción Comercial (TPA, por sus siglas en inglés), antes de que el Congreso tome en consideración las leyes de ejecución, se requiere que la administración Bush envíe documentos justificantes al Congreso dentro de los 60 días posteriores a la firma del tratado.

El TLC se negoció, en parte, como un tratado regional en el que todas las partes estarían sujetas a la “misma serie de obligaciones y compromisos”, pero cada país debía definir su propio calendario individual para acceso de mercados sobre una base bilateral. La flexibilidad de este marco de acción le permitió a Costa Rica prolongar sus negociaciones, llegando a un acuerdo ligeramente distinto que los otros cuatro países centroamericanos, cada uno de los cuales también negoció calendarios individuales. Esto también permitirá que el tratado con la República Dominicana se agregue más adelante. El TLC es un tratado comercial comprensivo y recíproco, que lo distingue del acuerdo preferente unilateral del ICC entre los Estados Unidos y estos países. El TLC define reglas detalladas que gobernarán el acceso de los bienes a los mercados, así como comercio de servicios, compras del sector público, propiedad intelectual e inversiones.

Bajo el TLC, más del 80% de las exportaciones al consumidor e industriales de los EE.UU. y más de la mitad de las exportaciones agrícolas de los EE.UU. a Centroamérica estarían libres de impuestos de inmediato. A fin de abordar asuntos de desarrollo asimétrico y de transición, el TLC especifica reglas que contemplan largos calendarios de reducción progresiva de tarifas, así como protecciones transicionales y cuotas arancelarias (TRQ, por sus siglas en inglés) para bienes vulnerables. Aunque muchos productos tendrían un trato inmediato de exención de derechos de aduana, los aranceles de otros productos se reducirían progresivamente para que se alcance dicho trato de exención en 5, 10, 15 ó 20 años desde el momento en que el tratado cobra vigor. El trato de exención de derechos de aduana se prorrogaría para aquellos productos más vulnerables y, en algunos casos, las reducciones arancelarias comenzarían entre 7 y 12 años posteriores al tratado.

El TLC es controversial y se enfrenta a incertidumbre política. Los que lo apoyan esperan que el TLC pueda ser parte de una base de políticas que respalde tanto el comercio intrarregional mejorado, como el desarrollo social, político y económico de largo plazo. Sin embargo, hay inquietudes sobre las repercusiones negativas que pueda haber sobre ciertos sectores y trabajadores de la economía estadounidense, y que podría ser difícil lograr un resultado balanceado si el TLC no logra tener suficiente cabida para los costos de ajuste que también enfrentan ciertos trabajadores,

agricultores pequeños y otros grupos centroamericanos. La historia que algunos países del TLC tienen sobre el deficiente cumplimiento de derechos laborales da pie a interrogantes sobre si las disposiciones laborales promoverán o no el desarrollo social de forma adecuada.

Índice

¿Por qué comerciar más libremente?	1
El incentivo para un TLC	4
La búsqueda de la integración centroamericana	8
Relaciones comerciales entre los EE.UU. y los países del TLC.....	11
El comercio entre los EE.UU. y Centroamérica	11
Importaciones de los EE.UU.....	13
Exportaciones de los EE.UU.....	15
Comercio entre los EE.UU. y la República Dominicana	16
Inversión directa extranjera de los EE.UU.....	17
El estado de las negociaciones comerciales y asuntos de políticas	17
Acceso de mercados.....	19
Inversiones y servicios.....	22
Compras del sector público y derechos de propiedad intelectual	23
Sector laboral y el medio ambiente.....	25
Temas ambientales.....	26
Temas laborales, el Congreso y la TPA.....	27
Solución de controversias y temas institucionales.....	30
Creación de capacidad comercial.....	30
Perspectivas	31
Anexo 1. Cronología de las negociaciones del TLC.....	33
Anexo 2. Indicadores económicos selectos	34
Anexo 3. Comercio de bienes de los EE.UU. con los países del TLC	35

Lista de figuras

Figura 1. La orientación del comercio de bienes centroamericanos, 2002.....	12
---	----

Lista de Cuadros

Cuadro 1. Exportaciones centroamericanas como % del PIB.....	10
Cuadro 2. Los ocho principales bienes de importación estadounidenses desde Centroamérica, 2003.....	14
Cuadro 3. Los ocho principales bienes de exportación estadounidenses a Centroamérica, 2003	15
Cuadro 4. Comercio de bienes entre los EE.UU. y la República Dominicana, 2003	16
Cuadro 5. Inversión directa extranjera (FDI) de los EE.UU. en los países del TLC	17

El Tratado de Libre Comercio (TLC) entre los EE.UU. y Centroamérica: Los desafíos de la integración subregional

El 28 de mayo del 2004, el Sr. Robert B. Zoellick, Representante Comercial de los Estados Unidos, y los ministros de comercio de Costa Rica, El Salvador, Guatemala, Honduras y Nicaragua firmaron el Tratado de Libre Comercio (TLC) entre los EE.UU. y Centroamérica, así concluyendo formalmente la etapa de negociaciones (ver el **Anexo 1**, Cronología de las negociaciones del TLC). Para la promulgación de este tratado se requiere la aprobación del Congreso estadounidense de leyes de ejecución, y que las legislaturas de los demás países también tomen las acciones paralelas del caso. Antes de que el Congreso tome en consideración las leyes de ejecución, se requiere que la administración Bush, de conformidad con la legislación (P.L. 107-210) de la Autoridad de Promoción Comercial, (TPA) envíe documentos justificantes al Congreso dentro de los 60 días posteriores a la firma del tratado. Éstos incluyen una descripción de las enmiendas a leyes existentes necesarias para hacer que los Estados Unidos esté en acatamiento del TLC, el texto legal final, el proyecto de la ley de ejecución, declaración de acción administrativa y una explicación de la forma en que se alcanzarán los objetivos de negociación parlamentaria esbozados en la ley TPA.

Además, la República Dominicana concluyó un tratado bilateral de libre comercio (TBLC) con los Estados Unidos el 15 de marzo del 2004, que se espera será firmado en julio del 2004 e integrado al TLC para ser considerado como un solo paquete legislativo. El TLC es un tratado complejo y controversial y debido a la resistencia parlamentaria que ha habido, la Administración Bush no prevé presentarlo al Congreso para su aprobación sino hasta después de las elecciones de noviembre del 2004. Este informe actualizado proporciona antecedentes y análisis del TLC, incluyendo nueva información sobre la República Dominicana, y se continuarán haciendo actualizaciones periódicas al mismo.

¿Por qué comerciar más libremente?

Los países comercian con otros países porque el hacerlo redundará en su beneficio económico, una propuesta apoyada por largo tiempo en teoría y en práctica. La ventaja comparativa se ha reconocido por casi 200 años como un principio básico, que explica las ganancias económicas que pueden resultar del comercio entre países en virtud de sus diferencias fundamentales. Éste manifiesta que los países pueden mejorar su bienestar económico general produciendo aquellos bienes para los cuales son relativamente más eficientes, mientras comercian los demás. El comercio intraindustrial es el otro discernimiento principal que explica los patrones comerciales. Los mercados más grandes permiten que haya beneficios del intercambio entre países, en base a la producción especializada, diferenciación de productos y economías de escala. Muchos países han liberalizado las políticas comerciales, reconociendo la contribución que el comercio (e inversión conexa) puede hacer al crecimiento y desarrollo económico. Como advertencia importante, el comercio es, en el mejor de los casos, sólo una parte de un programa amplio de desarrollo, que

también debe incluir la promoción de libertad política, estabilidad macroeconómica, instituciones bien concebidas y niveles apropiados de ahorro e inversión, entre muchos otros factores.¹

Una ventaja comparativa y quizás el comercio intraindustrias proveen la justificación para el comercio entre los EE.UU. y Centroamérica (y República Dominicana). La ventaja comparativa constituye el meollo del intercambio entre países en desarrollo y países industrializados, como por ejemplo el comercio de fruta y café de Centroamérica por granos, cereales y bienes de capital de los EE.UU. El comercio intraindustria (p. ej., bienes que están dentro del mismo número de código del sistema arancelario armonizado (HTS, por sus siglas en inglés) se basa en una producción especializada, pero en este caso depende en gran parte en las diferencias en salarios, destrezas y productividad.² En Centroamérica (así como en otros países en desarrollo) se han desarrollado ciertos trabajos especializados, que a menudo se encuentran en instalaciones de producción compartida (maquiladoras). Los economistas han llegado a referirse a tal producción especializada como “romper la cadena de valor agregado” y es el motivo por el cual productos (y particularmente partes de los mismos) tan diversos como automóviles, computadoras y ropa, a menudo se fabrican y ensamblan en Centroamérica y en otros países en sociedad con compañías estadounidenses.³ Esta relación, discutida en detalle más adelante, provee la base para gran parte del debate sobre políticas laborales del TLC y tratados de libre comercio en general.⁴

Otro asunto difícil es medir los beneficios de un comercio más libre. Existe una tendencia a contar las exportaciones, importaciones y la importancia a menudo tergiversada del balance comercial como indicadores de los frutos del comercio. Este enfoque frecuentemente le concede un peso innecesario a las exportaciones a expensas de entender los beneficios de las importaciones, donde las ganancias del comercio se comprenden mejor por su contribución a mayor selección para

¹ El papel del comercio está bien resumido en: Rodrik, Dani. *The New Global Economy and Developing Countries: Making Openness Work*. The Overseas Development Council, Washington, D.C., 1999. pág. 137 y Bouzas, Roberto y Saul Keifman. *Making Trade Liberalization Work. After the Washington Consensus: Restarting Growth and Reform in Latin America*. Kuczynski, Pedro-Pablo y John Williamson, eds. Institution for International Economics. Washington, D.C. Marzo del 2003. págs. 158, 165-67.

² Este caso difiere del caso estándar intraindustria entre dos países desarrollados en el cual los bienes, tales como automóviles, se intercambian en base a la diferenciación de productos y las economías de escala y donde las diferencias salariales no constituyen un factor dominante.

³ Para conocer la base teórica, ver Krugman, Paul. *Growing World Trade: Causes and Consequences*, en *Brookings Papers on Economic Activity (1)*, William C. Brainard y George L. Perry, eds. págs. 327-76 y para el caso sobre Centroamérica, ver Hufbauer, Gary, Barbara Kotschwar y John Wilson. *Trade and Standards: A Look at Central America*. Institute for International Economics and the World Bank. 2002. págs. 992-96.

⁴ Nótese que esta tendencia no ha sido el motivo de la tasa de desempleo global de los Estados Unidos, pero sí afecta la distribución del empleo entre los sectores de la economía. También es importante destacar aquí que los niveles salariales son sólo parte del tema. Los salarios más bajos están estrechamente relacionados con una productividad más baja, por ende, hay una abundancia de mano de obra poco calificada (de baja producción) que atrae estos tipos de trabajos. Para una vista general reciente de la metodología para medir los efectos de cambios en políticas comerciales, ver Rivera, Sandra A. *Key Methods for Quantifying the Effects of Trade Liberalization*. *International Economic Review*. United States International Trade Commission. Enero/febrero del 2003.

el consumidor, bienes de precio más bajo y una productividad mejorada. A manera de ejemplo, los bienes intermedios de alta tecnología importados desde países desarrollados son la base para una producción futura más sofisticada en países en desarrollo. En los países desarrollados, las importaciones de países en desarrollo, ya sea productos acabados destinados al consumo o insumos para empresas manufactureras, reducen costos y contribuyen a la productividad y al bienestar económico. Para todos los países, las exportaciones son los medios para pagar por esas importaciones y sus beneficios concomitantes.

Hay tres advertencias importantes relativas a la negociación de tratados de libre comercio: En primer lugar, el debate de costos y beneficios por lo general asume que los tratados de libre comercio son ejecutados e implementados en un entorno multilateral. De hecho, dado el ritmo lento de las negociaciones de la Organización Mundial del Comercio (OMC), muchos países están buscando acuerdos preferentes, o sea, tratados regionales y bilaterales como el TLC. Latinoamérica se ha llenado de éstos y dependiendo de la forma en que se definen, pueden en realidad distorsionar el comercio si promueven desviación comercial. Esto ocurre cuando el comercio se redirige a países dentro de un tratado limitado que no toma en cuenta a países fuera del tratado, algunos de los cuales podrían ser productores más eficientes. Los tratados de comercio preferente también son difíciles de manejar, exigiendo extensas reglas de origen, y los economistas están en desacuerdo sobre como los tratados de libre comercio ayudan u obstaculizan el movimiento hacia una liberalización comercial multilateral más amplia.⁵

En segundo lugar, el comercio, parecido a la tecnología, es una fuerza que cambia economías. Aumenta las oportunidades de los sectores internacionalmente competitivos y desafía a las empresas de importación que compiten a que se vuelvan más eficientes o se dediquen a otra cosa. Este hecho da pie al debate de políticas sobre estrategias de ajuste, porque aunque los consumidores y los trabajadores del sector de exportación se benefician, algunas industrias, trabajadores y comunidades se ven perjudicados. Los economistas por lo general argumentan que es mucho menos costoso para la sociedad depender de varios tipos de subvención por ajustes comerciales, que optar por el proteccionismo selectivo, la opción frecuente y argumentada enérgicamente por las industrias afectadas comercialmente. La dificultad de política pública es que ambas opciones tienen costos y beneficios, pero tienen diferentes resultados distributivos.⁶ En vista

⁵ Los negocios estadounidenses que operan en Latinoamérica han tenido que interpretar un difícil “mapa vial” cuando tratan con acuerdos múltiples, tales como la Iniciativa de la Cuenca del Caribe, la Ley de Preferencias Arancelarias Andinas y el Tratado Norteamericano de Libre Comercio. Cada uno de éstos distorsiona las decisiones de inversión en la región y pueden ejercer una influencia compensatoria sobre los demás. El agregar los múltiples tratados de libre comercio latinoamericanos torna la situación aún más confusa.

⁶ De manera importante, cuando un artículo principal, tal como la ropa interior, se produce en el exterior y se vende en los Estados Unidos como una importación de precio más bajo en comparación con un producto fabricado internamente, es equivalente a un aumento en los ingresos reales para el consumidor estadounidense. Esto puede ser significativo para los trabajadores de bajos salarios en los Estados Unidos. Este mismo concepto es cierto para productos industriales y consumidores comerciales. Por consiguiente, existe una “compensación” en la decisión de política comercial entre mantener ciertos trabajos a través de protección y perder los ingresos devengados, o mantener los ingresos devengados y perder ciertos trabajos.

de que los tratados comerciales proponen difíciles opciones políticas para legisladores en todos los países, muchos de los cuales representan tanto ganadores como perdedores potenciales, las disposiciones del TLC están tradicionalmente limitadas en su campo de aplicación (así que continúan protegiendo parcial o totalmente ciertos productos, industrias o sectores) y se incorporan escalonadamente (por lo general hasta 15 años para productos muy vulnerables).

En tercer lugar, existen claras implicaciones en el proceso de negociación comercial para que los países más pequeños negocien ventajas cuando escogen negociar con un país más grande dentro de un entorno bilateral en lugar de multilateral. Tanto Chile como los países centroamericanos se percataron muy al inicio del proceso de que estaban negociando temas sobre los cuales podrían ejercer poca o ninguna influencia. Ambos tratados versan muy poco sobre soluciones comerciales (p. ej., medidas “antidumping” y subsidios) y la resolución de asuntos agrícolas también ha sido limitada, dada la naturaleza políticamente sensible de este tema.

El incentivo para un TLC

Los Estados Unidos actuó de forma decisiva para negociar tratados comerciales preferentes con Centroamérica y la República Dominicana. En parte, esta decisión fue inducida por acontecimientos externos, así como por intereses estratégicos más amplios. Con la proliferación de acuerdos regionales alrededor del mundo, las negociaciones comerciales para algunos países se han convertido en un tema táctico de obtener ganancias donde sean percibidas en relación con lo que otros países están haciendo. En respuesta a lo anterior, la comunidad de negocios de los EE.UU. argumentó en repetidas ocasiones que el tratado entre EE.UU y Chile, por ejemplo, fue necesario para igualar el trato de los negocios estadounidenses que competían con firmas canadienses que ya disfrutaban de trato preferente con Chile. Se argumentó este mismo caso para Centroamérica también, que ya ha firmado tratados comerciales con México, Canadá y otros países. El aparente impase o demora en las negociaciones de la OMC y posiblemente del Área de Libre Comercio de las Américas (ALCA) sólo refuerza esta actitud.

En el contexto de los tratados comerciales regionales, la historia, proximidad geográfica y aspectos complementarios económicos también se combinan para hacer que la profundización formal de las relaciones comerciales entre Centroamérica y los Estados Unidos sea un paso aparentemente lógico.⁷ Sin embargo, merece tener en mente al menos tres notas admonitorias. Primero, debido a un patrón histórico de intervención política, militar y corporativa de los EE.UU. en la región, un sentido de disparidad del poder entre los dos socios está latente, que se permeó a las negociaciones comerciales mismas. En segundo lugar, los altercados e inestabilidad entre países centroamericanos en ocasiones han interrumpido la integración regional y especialmente las relaciones de comercio exterior. En tercer lugar, es fácil plantear expectativas sobre los efectos del tratado de comercio sobre la reforma social, económica y política más amplia que algunos han propuesto.

Una respuesta política pública ha sido aprobar la legislación de subvención por ajustes comerciales para ayudar a las empresas y a los empleados a hacer una transición más rápida hacia nuevas oportunidades.

⁷ Para una excelente historia económica de la región, ver Woodward, Ralph Lee Jr., *Central América: A Nation Divided*, Nueva York: Oxford University Press, tercera edición, 1999.

Los fundamentos económicos han moldeado las relaciones comerciales centroamericanas. Desde los albores de la independencia, las exportaciones agrícolas constituían el núcleo del crecimiento económico centroamericano. Los británicos controlaron la producción principal de exportación (café, banano, azúcar y carne de res) hasta 1850, cuando los intereses de los EE.UU. sobrepasaron los ingleses. Esto continuó así hasta la década de 1980, cuando la promulgación de la Ley de Promulgación Económica de la Cuenca del Caribe (CBERA, por sus siglas en inglés — P.L. 98-67) empezó a transformar las economías centroamericanas y dominicanas. Al volverse elegible para el trato de tarifa preferente unilateral como parte de la Iniciativa de la Cuenca del Caribe (ICC), la inversión estadounidense impulsó el crecimiento en fabricación de material ligero, principalmente ropa.⁸

La relación económica entre los EE.UU. y Centroamérica/República Dominicana cambió radicalmente bajo el ICC, creando un entorno en el cual los negocios forjaron alianzas estratégicas en el mundo cada vez más complejo de la manufactura textil y de prendas de vestir. Entre 1974 y 1995, las reglas para restringir el comercio en ropa entre países desarrollados y en desarrollo (principalmente cuotas) se delinearon en el Acuerdo Multifibras (AMF). Su sucesor, el Acuerdo sobre Textiles y Confección (ATC, por sus siglas en inglés) patrocinado por la OMC, sirve de convenio de transición que vela por la reducción y eliminación de cuotas para el 1º de enero del 2005.⁹ Bajo este sistema, se establecieron los acuerdos preferentes de la ICC, creados por los Estados Unidos para ayudar a impulsar el desarrollo económico caribeño, así como para ayudar a la industria de los EE.UU. a responder a la competencia de los acuerdos similares de participación en la producción en Asia que estaban infligiendo pérdidas en los sectores productivos y laborales de los EE.UU. en las industrias textiles y de la confección.

Tanto la industria textilera como la industria de la confección de los EE.UU. se han visto muy golpeadas por la competencia extranjera. La industria textilera (p. ej., tela, hilaza e hilos) ha perdido trabajos, pero ha permanecido marginalmente competitiva a nivel internacional mediante el uso de tecnologías de producción más sofisticadas. Comparativamente, la industria de la confección (p. ej., camisas, pantalones, ropa interior) requiere el uso intensivo de mano de obra. En su intento por reducir costos, ha debido mudar su producción fuera de su territorio hacia países con mano de obra más barata, con la consiguiente pérdida de puestos de trabajo en ese sector. Como parte de este proceso, y con el agregado incentivo de los beneficios de la ICC, las compañías estadounidenses invirtieron en Centroamérica y los países del Caribe para desarrollar maquiladoras que usaran principalmente textiles de los EE.UU. como insumos. Aunque concebido como un pacto mutuamente beneficioso, resultó ser una movida controversial debido a la dependencia en obreros extranjeros con bajos salarios, causando cierto grado de desempleo en los EE.UU.

⁸ Esta legislación fue enmendada dos veces, más recientemente por la Ley de Sociedad Comercial de la Cuenca del Caribe (CBTPA, por sus siglas en inglés — P.L. 106-200, Título II), que liberó aún más las restricciones sobre importaciones de ropa desde los países centroamericanos.

⁹ Ver el Informe del CRS RL31723, *Textile and Apparel Trade Issues*, por Bernard A. Gelb.

Muchos economistas debaten, sin embargo, que la alternativa habría significado una pérdida aún mayor de puestos de trabajo en los sectores textiles y de la confección, beneficiando a países asiáticos que no usan insumos de los EE.UU.¹⁰

La mano de obra barata, sin embargo, no es el único factor, ni siquiera el más importante, que impulsa la competitividad. Los estudios sugieren que las redes económica y social que se desarrollaron entre las firmas estadounidenses y centroamericanas, efectivamente crearon una ventaja comparativa para la región en exportaciones de ropa que ha logrado mantener su posición, aún con el ingreso de la China al mercado.¹¹ El desafío global clave de este sistema vendrá después del 2004, cuando está programado que terminen las cuotas en textiles y ropa. No resulta claro si la relación productiva entre los EE.UU. y Centroamérica pueda soportar la incrementada competencia que se anticipa proveniente de productores grandes con bajos costos, tal como la China; sin embargo, se vislumbra al TLC como una extensión lógica de las políticas de un modelo que está diseñado precisamente para eso.¹²

Las preocupaciones geopolíticas y estratégicas más amplias también han despertado el interés de todas las partes en conseguir el TLC. Por ejemplo, sus defensores esperan que el TLC refuerce la estabilidad en general, al proveer estructuras institucionales que apuntalarán los logros de la democracia, el imperio de la ley y los esfuerzos para luchar contra el terrorismo, el crimen organizado y el tráfico de estupefacientes. El TLC también puede ser una forma de expandir el apoyo a las posiciones de los EE.UU. en el ALCA, y en caso de que el ALCA se demore más allá de su fecha límite del año 2005, ayude a racionalizar el sistema de tratados comerciales preferentes desiguales que actualmente define las relaciones comerciales centroamericanas.

Los detractores del TLC apuntan hacia temas igualmente amplios, tal como la penetrante desigualdad social y económica que existe en gran parte de Centroamérica, por lo que apoyan disposiciones laborales y ambientales como objetivos importantes de negociación. Existe preocupación, por ejemplo, acerca de la idoneidad de condiciones laborales y derechos laborales medulares y si el TLC pueda ayudar a cambiar la situación, reflejo de todo el tema del papel de la “sociedad civil” en el tratado comercial que se desarrolló muy temprano en el proceso de negociación. Es poco probable que se materialice un apoyo más amplio por el TLC, a menos que

¹⁰ Chacón, Francisco. International Trade in Textile and Garments: Global Restructuring of Sources of Supply in the United States in the 1990s. *Integration and Trade*, Vol. 4, N° 11, mayo-agosto del 2000. Banco Interamericano de Desarrollo, Washington, D.C. y la Comisión Comercial Internacional de los Estados Unidos. Production-Sharing Update: Developments in 2002. *Industry Trade and Technology Review*. Noviembre del 2003, pág. 12.

¹¹ En una distinción más sutil hecha por un economista, se indica que, “Si importa la forma en que la ventaja comparativa es creada. La competencia foránea con mano de obra barata que surge de una abundancia de obreros es diferente de una competencia que es creada por prácticas laborales extranjeras que violan normas locales. Los bajos salarios que son el resultado de la demografía o la historia son muy diferentes de los bajos salarios que resultan de una represión estatal de los sindicatos.” Ver Rodrik, Dani. “Sense and Nonsense in the Globalization Debate”. *Foreign Policy*. Verano de 1997, pág. 28.

¹² Gereffi, Gary. The Transformation of the North American Apparel Industry: Is NAFTA a Curse or a Blessing? *Integration and Trade*. Vol. 4, N° 11. Mayo-agosto del 2000. Banco Interamericano de Desarrollo. Washington, D.C. págs. 56-57.

exista algún compromiso creíble de desarrollo social acelerado, aunque esto sea demasiado pedir de un tratado comercial.

Las justificaciones estratégicas pudieron haber ayudado a echar a andar el proceso, pero al final, es lógico preguntar qué beneficios comerciales espera obtener cada parte del tratado detallado que ha emergido. El valor en dólares del comercio de los EE.UU. con Centroamérica hace de esta región el tercer socio comercial latinoamericano más importante, inmediatamente después de Brasil, aunque a un distante tercer lugar de México. Aunque las firmas participantes en este comercio puedan hallar que sus efectos son considerables, el comercio total del TLC representa menos del 1% del comercio exterior de los EE.UU., por lo que tendría sólo un leve efecto macroeconómico.

Para los Estados Unidos, un tratado de libre comercio resulta ser un acuerdo comercial más balanceado que las preferencias unilaterales dispuestas en la ICC. El acceso de mercados (p. ej., derechos arancelarios, reglas de origen) fue un área importante en la negociación. Aunque los derechos arancelarios centroamericanos ya son relativamente bajos, pueden reducirse aún más. En particular, los intereses comerciales de los EE.UU. desean obtener un trato igual o mejor que el que se le da a las exportaciones de Canadá y México, en base a sus tratados de libre comercio con los países centroamericanos. Unas reglas comerciales permanentes y claras también apoyarían los acuerdos de producción conjuntos que ya rigen entre firmas estadounidenses y centroamericanas. Finalmente, tal como se destacó en las negociaciones con Chile, un tratado bilateral ofrece a los Estados Unidos la oportunidad de abordar otras barreras comerciales que afectan algunas de sus industrias más competitivas. Esto incluye aclarar las reglas para el trato de propiedad intelectual, inversiones extranjeras, compras del sector público, comercio por internet y servicios.

Desde la perspectiva centroamericana, reducir barreras al mercado estadounidense (especialmente para productos textiles y agrícolas) y aumentar las inversiones extranjeras fueron suficiente motivo para proceder. Este punto se dirige específicamente a volver permanentes los beneficios que Centroamérica disfruta actualmente bajo la legislación de la ICC, pero que requiere de nueva autorización periódica por el Congreso. Esto podría aumentar la inversión directa extranjera (FDI, por sus siglas en inglés) que desarrolló la relación de las maquiladoras en primer lugar y que apoya la estrategia de desarrollo de Centroamérica impulsada por exportaciones. Los países centroamericanos también enfrentaron importantes vulnerabilidades, tal como la posibilidad de que las exportaciones agrícolas de los EE.UU. de productos clave, tal como maíz y arroz, podrían abrumar a sus pequeños mercados, ocasionando enormes problemas de desplazamiento. Había que tomar en consideración la sensibilidad a éstos y otros sectores industriales clave.

Finalmente, dos factores apuntaron hacia desafíos importantes en las negociaciones. El primero fue la necesidad de que haya una mejor integración centroamericana. Individualmente, los países centroamericanos podrían ser muy pequeños para justificar un tratado bilateral con los EE.UU. por sí solos. Asimismo, el comercio se ha visto obstaculizado dentro de la subregión por reglas aduanales y de otro tipo. Para que el TLC funcione bien, los Estados Unidos necesitaba cierta seguridad de que los productos tendrían un flujo eficiente dentro de la región. En segundo lugar, se comentó mucho acerca de la diferencia en la capacidad negociadora entre Centroamérica y los Estados Unidos. Las ofertas de los EE.UU. y multilaterales de asistir a estos países para

desarrollar estas capacidades se consideraron generosas, pero también que buscaban su propio beneficio, por lo que se requirió de un enfoque sensible a todo el proceso de negociación.

La búsqueda de la integración centroamericana

En vista de que los países centroamericanos tenían que negociar conjuntamente, la cooperación era esencial. Esto no es un punto técnico insignificante: aunque el Mercado Común Centroamericano (MCCA) ha estado vigente por cuatro décadas, históricamente los países miembro han luchado por definir posiciones unificadas en el comercio, consecuencia natural de tratar de reconciliar diversos intereses nacionales y capacidades económicas. El hecho de que Costa Rica tomó más tiempo para concluir el tratado prueba este punto.¹³

Desde el período colonial español, Centroamérica ha sido una región de exportaciones agrícolas, que ya para el período moderno se ha concentrado en cinco principales productos: banano, café, azúcar, carne de res y algodón. El balance socioeconómico que emergió de este sistema comercial distaba mucho de ser igualitario. Las ganancias económicas han sido desiguales. La tenencia concentrada de tierras llevó a patrones altamente sesgados de ingresos y riqueza. Aunque esta desigualdad subyacente fue una parte inherente de la sociedad colonial centroamericana, el modelo moderno de exportación agrícola dominado por extranjeros hizo poco por cambiar esta realidad. La estructura socioeconómica resultante, altamente estratificada, incitó el descontento social y el desasosiego político, llevando directa y quizás inevitablemente, a las turbulentas décadas de 1970 y 1980 (ver el **Anexo 2** para obtener una comparación de los datos económicos entre los cinco países).¹⁴

Existen importantes implicaciones de este patrón de desarrollo de integración regional. El énfasis que los gobernantes centroamericanos le dieron en la integración económica se basó en gran parte en las expectativas de que los beneficios del crecimiento y desarrollo económicos serían compartidos, al menos entre naciones, aunque no fuera internamente. En las primeras dos décadas del MCCA, el análisis económico apuntaba hacia beneficios estáticos y dinámicos obtenidos del comercio. El MCCA bajó y niveló los aranceles externos, expandió el mercado interno, y ayudó a diversificar la producción y modernizar la actividad económica. Los beneficios fueron generados por políticas locales más abiertas así como por inversiones extranjeras y transferencia de tecnología que acompañan al comercio. Un estudio reveló que algunos de estos beneficios se compartieron ampliamente, según lo reflejan los precios más bajos y una mayor selección de bienes. No se esperaba de manera realista, sin embargo, que la integración económica cambiara la estratificación social y económica subyacente que había dominado por siglos. Lo que el MCCA logró fue abordar,

¹³ Esto no sugiere que se esperaba que los cinco países cerraran exactamente el mismo trato con los Estados Unidos en todos los casos, pero sí que existía un acuerdo entre éstos en cuanto a la forma en que se definiría el tratado final.

¹⁴ Puede hallarse un excelente debate sobre los efectos del modelo de exportación agrícola, desde una perspectiva histórica en: Brockett, Charles D. *Land, Power, and Poverty: Agrarian Transformation and Political Conflict in Central America*. Boulder. Westview Press, segunda edición, 1998. En especial, ver págs. 93-94.

en parte, la falta de oportunidades que caracterizaba las economías pequeñas y cerradas, supuestamente sin introducir nuevas distorsiones en las relaciones comerciales.¹⁵

Estos beneficios fueron muy aplaudidos en la primera década y el comercio *intrarregional* se multiplicó por ocho entre 1960 y 1968, cuando repuntó en 24% del comercio total centroamericano. A partir de entonces, el MCCA luchó por ser una fuerza unificadora en la región. Los patrones de crecimiento y desarrollo desiguales eventualmente socavaron el mercado común, en gran parte debido al desencanto por los esfuerzos por alcanzar su meta no escrita, mas ampliamente aceptada, de “desarrollo equilibrado”. Las desigualdades históricas entre los cinco países, que son más evidentes entre dos extremos de un país relativamente rico como Costa Rica y un Honduras mucho más empobrecido, dieron pie a problemas crónicos de la balanza de pagos. Al continuar rezagado el crecimiento económico de Honduras, los miembros del mercado común se vieron presionados a buscar una solución mediante políticas a la creciente disparidad en el rendimiento económico.¹⁶

Este rendimiento económico desigual dio pie a un acalorado debate político y, con el tiempo, a un conflicto militar. La “guerra del fútbol” entre El Salvador y Honduras, que empezó durante el campeonato de la Copa Mundial de 1969, fue un importante revés para el MCCA, ya que el meollo de este conflicto era económico, que surgía de tensiones antiguas sobre controversias de tierras y presiones de inmigración. Las hostilidades, aunque de breve duración, tuvieron efectos económicos duraderos, habiéndose retirado Honduras del MCCA y suspendiendo el comercio con El Salvador por más de una década. A pesar de estos reveses, el análisis económico sugirió fuertemente que donde se permitió operar con restricciones reducidas del comercio, se hallaron beneficios sociales netos en todos los países, aunque no fueran compartidos equitativamente.¹⁷

La década de 1980 empezó con la caída de la dictadura Somoza en Nicaragua, la guerra civil en El Salvador, la crisis de la deuda latinoamericana en 1982 y la represión militar en otras partes de Centroamérica. Entre una creciente desconfianza política y el colapso de los principios económicos, el comercio intrarregional se redujo a la mitad para 1986, cayendo a un 15% del comercio total. Las políticas dirigidas a corregir la acumulación de la deuda interna y los problemas de balanza de pagos resultaron en barreras no arancelarias aún mayores, reduciendo el crecimiento comercial a través de la región. Con el tiempo, Centroamérica se alejó de las exportaciones de productos básicos con un bajo valor agregado y, a través de este proceso de diversificación, emergió un sentido renovado de que la región se vería más beneficiada en ver al mundo como un solo bloque, en lugar de ver cada país individualmente.

¹⁵ Cline, William R. y Enrique Delgado, eds. *Economic Integration in Central America*. Washington, D.C. The Brookings Institution, 1978. págs. 405-10.

¹⁶ Ibid., págs. 30-45 y Carl, Beverly M. *Trade and the Developing World in the 21st Century*. Nueva York, Transnational Publishers, Inc., 2001. pág. 106.

¹⁷ Cline y Delgado, op.cit., págs. 22-23, 39-41, 110-15 y 296-300. Honduras en realidad subió sus aranceles a todos los miembros del MCCA y luego procedió a negociar acuerdos bilaterales más limitados con los países individuales del MCCA, con la excepción de El Salvador. El Banco Centroamericano de Integración Económica se hizo responsable de proveer los recursos para abordar los temas de desarrollo desigual. Es interesante acotar que Honduras tenía el nivel más alto de préstamos vencidos (relativo al rendimiento económico total) durante las primeras dos décadas, pero esto no había logrado aplacar las hostilidades.

Así como la mayoría de Latinoamérica, tomó más de una década para que Centroamérica se recuperara de esta contracción de la actividad económica de la década de 1980 (ver el **Anexo 2**). Un compromiso reactivado para una mayor integración se codificó en el Protocolo de Tegucigalpa de 1991, que estableció el Sistema Centroamericano de Integración, que opera como un organismo regional coordinador, e incluye a Panamá. Desde entonces, la mayoría de los países centroamericanos han experimentado marcados aumentos en el comercio como un porcentaje de su actividad económica (ver el **Cuadro 1**), aunque a niveles que aún dejan mucho potencial para el crecimiento, especialmente para aquellos países con mercados internos pequeños.

Cuadro 1. Exportaciones centroamericanas como % del PIB

País	Exportaciones 1991/PIB	Exportaciones 2001/PIB
Costa Rica	22,8	31,0
El Salvador	11,3	20,8
Guatemala	12,8	14,2
Honduras	26,7	31,7
Nicaragua	21,4	32,6

Fuente de datos: FMI, *Estadísticas Financieras Internacionales* y los Bancos Centrales de Costa Rica, El Salvador, Guatemala, Honduras y Nicaragua.

En 1993, el Protocolo de Guatemala enmendó sus compromisos al tratado original del MCCA, demandando una mayor cooperación económica y política. Esto se materializó en políticas tales como aquéllas que establecieron un nuevo arancel externo común (AEC), con un mínimo de cero y un tope de 15%. Ésta y otras reglas, sin embargo, fueron incorporadas escalonadamente a discreción de cada país, por lo que los prospectos de una integración más profunda descansan sobre una base de flexibilidad que ha servido para unificar a los países miembros, al admitir sus distintas capacidades para ejecutar las disposiciones del tratado.¹⁸

Esta flexibilidad también ha sido útil en el proceso de negociación del tratado comercial del MCCA. El MCCA ha iniciado negociaciones de tratados de libre comercio tanto con Chile como con la República Dominicana, entre otros, sentando un precedente de cooperación intrarregional en negociaciones comerciales. Los países individuales, sin embargo, también están buscando firmar tratados bilaterales con varios países latinoamericanos, nuevamente apuntando a la naturaleza fluida del MCCA, pero también borrando la distinción entre el MCCA operando como una región de libre comercio en lugar de una unión arancelaria con un arancel externo común bien definido y plenamente acatado. Empero, este sistema plantea una cantidad de confusiones legales potenciales para compañías internacionales que desean comerciar u operar en uno o más de los países centroamericanos.¹⁹

Tal preocupación persiste en los países del MCCA. El 24 de marzo del 2002, éstos firmaron un plan de acción para avanzar hacia temas de integración, incluyendo la armonización arancelaria,

¹⁸ Banco Interamericano de Desarrollo. *Integration and Trade in the Americas: Periodic Note*. Washington, D.C. Diciembre del 2000. págs. 34-35.

¹⁹ *Ibid.*, pág. 35-36 y Carl, *op.cit.*, págs. 110-11.

reducción de barreras no arancelarias, conclusión de procedimientos para resolución de controversias y desarrollo de políticas comerciales externas comunes.²⁰ Aunque no resulta clara la forma en que todas las metas pueden alcanzarse, el reanudado compromiso a la integración regional permanece vivo.

Relaciones comerciales entre los EE.UU. y los países del TLC

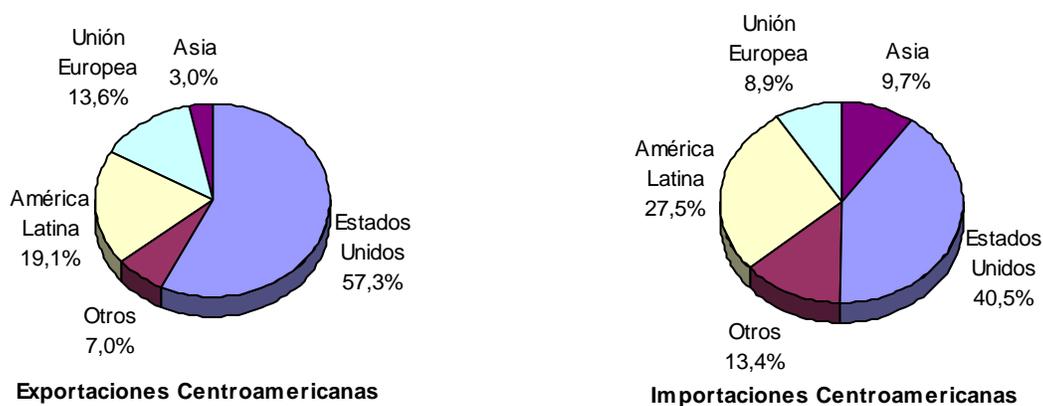
El “acoplamiento” del tratado de libre comercio con la República Dominicana al TLC le añade lo que sería el mayor de los seis socios comerciales que abarcan los dos tratados. Las exportaciones de los EE.UU. a la República Dominicana son casi un 25% más que a Costa Rica, el socio comercial más grande de los EE.UU. en Centroamérica. Lo que hace el proceso factible es la voluntad de la República Dominicana de aceptar el esquema conceptual básico y las reglas fundamentales del TLC, mientras se negocian el acceso de mercados y otros temas bilateralmente, como se hizo con cada una de las cinco repúblicas centroamericanas. Además, la economía y el régimen de exportación de la República Dominicana son, de muchas maneras, semejantes a aquéllos de Centroamérica. El comercio entre los EE.UU. y la República Dominicana se ha agregado a este informe y se discute separadamente.

El comercio entre los EE.UU. y Centroamérica

Debido a su enorme tamaño y proximidad geográfica, el mercado de los EE.UU. ha sido un destino natural para las exportaciones centroamericanas. El comercio de mercadería con los Estados Unidos ha dominado el comercio externo centroamericano durante 150 años y, tal como se aprecia en la **Figura 1**, mantiene un papel preponderante hoy en día. Para Centroamérica, los Estados Unidos es, con mucho, el mayor de los socios comerciales, respondiendo por alrededor del 57% de sus exportaciones y 41% de sus importaciones. El resto de Latinoamérica colectivamente es el siguiente socio comercial en importancia, respondiendo por 19% de las exportaciones centroamericanas y 28% de sus importaciones. La Unión Europea y Asia juntos representan cerca del 17% de las exportaciones centroamericanas y 19% de sus importaciones.

²⁰ Banco Interamericano de Desarrollo. *Institute for Integration of Latin America and the Caribbean. Monthly Newsletter*. Abril del 2002.

Figura 1. La orientación del comercio de bienes centroamericanos, 2002



Fuente de datos: FMI, Direction of Trade Statistics, setiembre 2003.

Esta distribución no es uniforme a través de la región. Honduras, por ejemplo, exporta el 70% de sus bienes comerciales a los Estados Unidos, comparado con 45% para Costa Rica. Honduras también tiene el porcentaje más alto de importaciones de los Estados Unidos en 55% comparado con 24% de Nicaragua, que es el más bajo. El comercio total (exportaciones más importaciones) con los Estados Unidos es también algo desigual país por país. Costa Rica responde por un tercio del comercio total centroamericano con los Estados Unidos, mientras Nicaragua responde por un 7% del total. Guatemala, Honduras y El Salvador responden por el 25%, 22% y 12%, respectivamente.

El volumen de comercio con los Estados Unidos varía entre países, pero en casi todos los casos la tendencia ha sido una de crecimiento a una tasa más alta que el promedio para el comercio de los EE.UU. con el mundo. En los últimos seis años, las exportaciones estadounidenses a Centroamérica crecieron en un 29,2% (22,1% incluyendo a la República Dominicana), comparado con 6,1% con el mundo y 5,2% con Latinoamérica como un todo (ver el **Anexo 3** para estos datos). Las importaciones a los EE.UU. desde Centroamérica aumentaron en 34,1% (23,1% incluyendo a la República Dominicana) en este mismo período, comparado con 38,1% desde el mundo y 49,7% desde Latinoamérica.

Para el año 2003, aunque el crecimiento comercial varió entre los cinco países, el crecimiento de exportaciones de los EE.UU. a Centroamérica excedió en mucho el crecimiento promedio de las exportaciones al mundo. Las exportaciones de bienes de los EE.UU. al mundo se expandieron en 4,4%, mientras las exportaciones a Centroamérica crecieron en 10,4% (7,0% incluyendo a la República Dominicana), habiendo experimentado un crecimiento sostenido todos los cinco países. Las importaciones de los EE.UU. de Centroamérica, comparativamente, crecieron a una tasa mucho menor que el crecimiento promedio de importaciones del mundo. Las importaciones de los EE.UU. desde el mundo avanzaron en un 8,4% en el 2003, comparado con 4,6% desde los países

centroamericanos (5,2% incluyendo la República Dominicana), todos los cuales experimentaron crecimiento en el mercado de los EE.UU. en el último año.²¹

Como lo sugieren estas tendencias, los Estados Unidos tiende a tener pequeños déficits en el comercio de bienes con todos los países centroamericanos y la República Dominicana. En parte, ésta es la naturaleza de una relación comercial con participación de producción, donde las partes y materiales son enviados al exterior para su procesamiento con valor agregado y son luego devueltos a los Estados Unidos. Lo que es aún más importante, cuando el comercio de servicios se agrega a la balanza comercial, los Estados Unidos tiende a tener superávits comerciales con todos estos países. Esta tendencia es también indicativa de la relación básica entre los Estados Unidos, una economía basada en servicios, y los países en desarrollo.²²

Importaciones de los EE.UU. Las principales importaciones estadounidenses de Centroamérica caen en tres categorías principales: fruta (principalmente banano) y café; ropa; y circuitos integrados. Estas tres categorías separadas, por diversos motivos, no son uniformemente comerciadas por los cinco países (ver **Cuadro 2**). En primer lugar, Centroamérica ha exportado banano y café tradicionalmente, en lo que Costa Rica y Guatemala han dominado. En la actualidad, el café ha decrecido en todos los países salvo Costa Rica y constituye tan sólo 3,2% de las importaciones estadounidenses de la región. Esto refleja la naturaleza competitiva del comercio del café, que es cultivado masivamente en Brasil, Colombia y países africanos también. El comercio del banano también ha decrecido en importancia y representa sólo un 5,4% de las importaciones estadounidenses de Centroamérica.

En segundo lugar, la ropa se ha convertido en el principal bien de exportación para todos los países excepto Costa Rica y respondió de casi un 60% del total de importaciones estadounidenses de Centroamérica en años recientes. Según se comentó más arriba, el Congreso de los EE.UU. ha fomentado este comercio, promulgando el programa de la ICC en 1984 y lo enmendó más recientemente en la Ley de Asociación Comercial de la Cuenca del Caribe (CBTPA, por sus siglas en inglés) en el año 2000. Más del 75% de la ropa importada de todos los países elegibles en 2002 fue fabricada con telas de los EE.UU. y el 95% de la ropa que se importó exenta de derechos de aduana provino de países del TLC. Esto representó el 79% del total de importaciones de ropa (incluyendo importaciones de ropa sin participación en la producción) de países elegibles del Caribe en el año 2002. Honduras tuvo el 28% del total, seguido de la República Dominicana con 27%, El Salvador con 19%, Guatemala con 11%, Costa Rica con 9% y Nicaragua con 2%. Bajo la

²¹ Estos cálculos están basados en datos comerciales compilados por el Departamento de Comercio de los EE.UU. Los datos sobre comercio de bienes tienen un tiempo de rezago de dos meses desde el momento en que los productos ingresan al país hasta que se reportan. Los datos sobre comercio de servicios tienen un tiempo mucho mayor de rezago y no son de fácil acceso para muchos socios comerciales pequeños de los EE.UU., tales como los países centroamericanos.

²² Esta tendencia no está en disputa, pero el Departamento de Comercio de los EE.UU. no desglosa los datos del comercio de servicios bilateral para los países centroamericanos. Estos estimados se proveen en algunas de las Guías Comerciales por País confeccionadas por el Departamento de Comercio, basadas en informes de países extranjeros.

CBTPA, estos países pueden participar en mayores operaciones de valor agregado, tal como corte y teñido, que les ha permitido permanecer competitivos con exportaciones asiáticas de bajo costo.²³

Cuadro 2. Los ocho principales bienes de importación estadounidenses desde Centroamérica, 2003
(en millones de \$)

Producto y N° HTS	Total	Costa Rica	Honduras	Guatemala	El Salvador	Nicaragua
Total importaciones estadounidenses	12.407	3.362	3.312	2.945	2.019	769
Ropa de punto (61)	4.737	309	1.887	1.076	1.318	147
Ropa tejida (62)	2.388	282	680	686	403	337
Fruta y nueces comestibles (08)	1.022	519	150	337	1	15
Banano (0803)	(655)	(273)	(111)	(259)	(0)	(11)
Maquinaria eléctrica (85)	975	814	98	2	34	39
Circuitos integrados (8542)	(623)	(623)	(0)	(0)	(0)	(0)
Equipo óptico/médico (90)	489	480	0	9	0	0
Especies, café, té (09)	453	126	26	216	45	40
Café (0901)	(446)	(125)	(24)	(213)	(45)	(39)
Pescado y mariscos (03)	293	69	124	21	19	70
Combustible mineral, aceite (27)	181	4	0	177	6	0
Otros	1.869	759	347	421	193	121
8 principales importaciones como % del total	82,3	70,8	89,5	83,3	89,4	81,4

Fuente de datos: Departamento de Comercio de los EE.UU.
N° HTS = Sistema Arancelario Armonizado.

En tercer lugar, Costa Rica se destaca por haber atraído \$500 millones en inversión directa extranjera para construir una planta de ensamblaje y prueba de chips para computadora, que se ha convertido en su principal generador de divisas. En octubre del 2003, esta inversión fue aumentada en \$110 millones adicionales para la línea de producción de “chipsets” para computadoras personales. En el 2003, las importaciones estadounidenses de circuitos integrados aumentaron en un 39% sobre una base de valor de dólar y constituyeron el 18% de las importaciones totales desde Costa Rica. Un crecimiento similar se ha visto en sus importaciones de equipo médico desde Costa Rica, otro indicador de su capacidad de producción relativamente sofisticada. Costa Rica es el socio comercial de mayor crecimiento y más diversificado de Centroamérica, lo que explica en parte por qué ha eclipsado a sus vecinos en la trayectoria hacia el desarrollo y ha sido el principal defensor del TLC.²⁴

Muchos artículos, excluyendo prendas de vestir, que los Estados Unidos importa de Centroamérica tienen aranceles mínimos o no los tienen del todo. El banano, café, aceite, la mayoría de los productos de pescado, además de los circuitos integrados y equipo médico de Costa Rica, ingresan exentos de derechos de aduana. Algunos de estos productos entran a los Estados Unidos bajo acuerdos preferentes, pero la mayoría está libre de impuestos bajo tasas arancelarias normales (de nación más favorecida, o MFN por sus siglas en inglés). La ropa fue excluida técnicamente del trato preferente bajo la ICC, pero bajo un programa de acceso especial (SAP, por sus siglas en inglés), las exportaciones elegibles de ropa centroamericana reciben un trato

²³ United States International Trade Commission. Production-Sharing Update: Developments in 2001. *Industry Trade and Technology Review*. Noviembre del 2003. págs. 13, 21-22, 28, B1-4.

²⁴ Hufbauer, Kotschwar y Wilson, op.cit., pág. 1003.

preferente bajo acuerdos de participación en la producción (Capítulo 98 del Sistema Arancelario Armonizado, o HTS). Este acuerdo fue ampliado bajo la Ley de Asociación Comercial de la Cuenca del Caribe (CBTPA) en octubre del 2000 (P.L. 106-200), que permitió el trato libre de derechos y libre de cuotas para importaciones de ropa, si es ensamblada en los países centroamericanos de telas hechas en los Estados Unidos con hilaza hecha en los EE.UU., ya sea que estas telas sean cortadas en los EE.UU. o Centroamérica.²⁵

Exportaciones de los EE.UU. Las principales exportaciones de los EE.UU. a Centroamérica incluyen maquinaria eléctrica; ropa; plástico; hilaza; y tela (ver el **Cuadro 3**). Muchos de estos productos son procesados en alguna forma y reexportados a los Estados Unidos bajo acuerdos de participación en producción. Por ejemplo, casi el 60% de las exportaciones de maquinaria eléctrica a Centroamérica son circuitos integrados que ingresan a Costa Rica para su procesamiento y reexportación. Lo mismo es válido para las telas e hilaza que se exportan a todos los cinco países, que se cosen o ensamblan y luego se reexportan a los Estados Unidos. Algunos de estos productos se consumen en los países del TLC junto con bienes de capital (maquinaria y repuestos) y productos agrícolas.

Cuadro 3. Los ocho principales bienes de exportación estadounidenses a Centroamérica, 2003
(en millones de \$)

Producto y N° HTS	Total	Costa Rica	Honduras	Guatemala	El Salvador	Nicaragua
Total exportaciones estadounidenses	10.859	3.414	2.845	2.274	1.824	503
Maquinaria eléctrica (85)	1.659	1.237	84	177	111	51
Circuitos integrados (8542)	(999)	(997)	(0)	(1)	(1)	(0)
Ropa de punto (61)	821	103	423	36	252	8
Maquinaria (84)	993	307	224	220	195	48
Repuestos de maq. de oficina (8473)	(175)	(76)	(23)	(47)	(20)	(11)
Repuestos de computadora (8471)	(139)	(48)	(13)	(33)	(35)	(9)
Tela tejida o de crochet (60)	663	34	340	16	266	8
Plásticos (39)	574	256	81	147	79	11
Hilaza de algodón (52)	570	13	307	165	74	11
Ropa tejida (62)	501	141	254	37	33	36
Cereales (10)	447	109	77	107	104	50
Maíz (1005)	(196)	(57)	(29)	(54)	(47)	(8)
Trigo y Meslin (1001)	(162)	(34)	(27)	(44)	(39)	(18)
Arroz (1006)	(87)	(17)	(20)	(9)	(17)	(23)
Otros	4.631	1.214	1.055	1.369	710	280
8 principales exportaciones como % del total	57,4	64,4	63,0	40,0	61,1	44,3

Fuente de datos: Departamento de Comercio de los EE.UU.
N° HTS = Sistema Arancelario Armonizado

Las mismas distinciones que se ven en el comercio de importaciones de los EE.UU. son evidentes en las exportaciones de los EE.UU. En el año 2003, el 73% de la ropa de punto y tejida y el 80% de la tela tejida, de algodón y de hilaza salieron hacia Honduras y El Salvador. Estos dos países son el alma de la relación maquiladora. Aunque los Estados Unidos exporta maquinaria y repuestos a todos los cinco países centroamericanos, la maquinaria eléctrica y particularmente los

²⁵ Para los detalles técnicos de este acuerdo, ver CRS Issue Brief IB95050, *Caribbean Basin Interim Trade Program: CBI/NAFTA Parity*, por Vladimir N. Pregelj.

circuitos integrados, son enviados a Costa Rica. Todos los cinco países importan cereales de los EE.UU. y algunos de éstos, tal como maíz y arroz, están entre los productos más vulnerables de importación que los países centroamericanos quisieran seguir protegiendo.²⁶

Los aspectos más significativos de esta estructura comercial son que ésta refleja: 1) una creciente inversión directa de los EE.UU. a largo plazo; 2) una integración económica intensificada; y 3) la continuada tendencia histórica de dependencia regional en el gran mercado estadounidense como un importante aspecto de política comercial y de desarrollo.

Comercio entre los EE.UU. y la República Dominicana

La República Dominicana ocupa la posición número 26 en tamaño del mercado de exportación de los EE.UU. (5° lugar del Hemisferio Occidental) y se clasifica como el país importador número 38 en tamaño (7° lugar del Hemisferio Occidental). Más que en cualquiera de los países centroamericanos, el comercio dominicano está dominado por los Estados Unidos (ver el **Cuadro 4** para más detalles). Los Estados Unidos absorbe el 85% de sus exportaciones, un 10% va a otros países desarrollados y sólo un 5% ingresa a los países en desarrollo. La República Dominicana importa el 49% de sus bienes de los Estados Unidos, el 17% de otras economías desarrolladas y el 34% de varios países en desarrollo. Aunque es el principal de los socios comerciales del TLC, las exportaciones estadounidenses de hecho bajaron en casi un 1% en 2003 debido a una severa contracción en la economía de la República Dominicana.

Cuadro 4. Comercio de bienes entre los EE.UU. y la República Dominicana, 2003

Exportaciones de EE.UU. (por producto y N° HTS*)	millones de \$	Importaciones de EE.UU. (por producto y N° HTS*)	millones de \$
Maquinaria eléctrica (85)	431	Ropa tejida (62)	1.241
Petróleo (no crudo) (27)	366	Ropa de punto (61)	858
Ropa de punto (61)	344	Instrumentos médicos (90)	450
Hilaza y tela de algodón (52)	248	Maquinaria eléctrica (85)	377
Plásticos (39)	243	Piedras preciosas/joyería (71)	277
Ropa tejida (62)	235	Tabaco (24)	208
Maquinaria (84)	212	Calzado (64)	138
Piedras preciosas/joyería (71)	195	Plásticos (39)	120
Otros	1.940	Otros	786
Total	4.214	Total	4.455
8 principales exportaciones como % del total	54%	8 principales importaciones como % del total	82%

Fuente de datos: Departamento de Comercio de los EE.UU. N° HTS = Sistema Arancelario Armonizado

Los acuerdos de producción conjunta del comercio entre los EE.UU. y la República Dominicana son evidentes en las industrias de la confección y de joyería, según se ve en el **Cuadro 4**. La ropa y textiles constituyen el 20% de las exportaciones estadounidenses y el 50% de las importaciones estadounidenses. Otras exportaciones estadounidenses significativas incluyen varios tipos de maquinaria, productos de petróleo refinado y plásticos. Otras importaciones

²⁶ USITC, Production-Sharing Update: Developments in 2001. *Industry Trade and Technology Review*. Julio del 2002. págs. 39-42, B1-4.

estadounidenses importantes incluyen instrumentos médicos, maquinaria eléctrica, tabaco y plásticos. La estructura del comercio entre los EE.UU. y la República Dominicana es de muchas maneras semejante al comercio entre los EE.UU.-TLC y, por consiguiente, la lógica económica de “acoplarlo” al tratado centroamericano.

Inversión directa extranjera de los EE.UU.

Los países del TLC también se benefician de la inversión directa extranjera (FDI, por sus siglas en inglés) como parte de la relación comercial con los Estados Unidos, que constituye el mayor inversionista extranjero en cada uno de los seis países. En la medida en que un tratado de libre comercio pueda considerarse un factor estabilizante en las relaciones económicas, se anticipa que pueda fomentar una mayor FDI, promoviendo así el crecimiento y desarrollo económico a más largo plazo. El **Cuadro 5** muestra la FDI de los EE.UU. en los países del TLC. La tendencia sugiere que la inversión directa de los EE.UU. en el área es relativamente pequeña y ha crecido erráticamente en años recientes. Los patrones de inversión también han sido sesgados hacia Costa Rica, que posee más de la mitad de las FDI de los EE.UU. en Centroamérica.

**Cuadro 5. Inversión directa extranjera (FDI)
de los EE.UU. en los países del TLC
(en millones de \$)**

País	1999	2000	2001	2002
Costa Rica	1.493	1.716	1.677	1.602
El Salvador	621	540	361	580
Guatemala	478	835	389	391
Honduras	347	399	242	184
Nicaragua	119	140	157	242
Total Centroamérica	3.058	3.630	2.826	2.999
República Dominicana	968	1.143	1.233	1.123
Total TLC	4.026	4.773	4.059	4.122

Fuente de datos: Departamento de Comercio de los EE.UU. Bureau of Economic Analysis. Disponible en el sitio web [<http://www.bea.doc.gov/bea/di/usdlongcty.htm>].

Los datos reflejan las existencias de FDI presentadas sobre una base de valor inicial.

El estado de las negociaciones comerciales y asuntos de políticas

Todas las negociaciones relativas al TLC concluyeron finalmente el 15 de marzo del 2004, en cuyo momento todos los cinco países centroamericanos, y la República Dominicana por separado, habían acordado firmar dos tratados de libre comercio que serían anexados. El Presidente George W. Bush notificó formalmente al Congreso de su intención de firmar el TLC el 20 de febrero y el tratado de libre comercio con la República Dominicana el 24 de marzo del 2004. El Representante Comercial de los EE.UU., Robert B. Zoellick, y los cinco ministros de comercio centroamericanos firmaron el TLC el 28 de mayo del 2004, pero aún está por ejecutarse el tratado de libre comercio entre los EE.UU. y la República Dominicana. La Administración Bush no prevé enviar la legislación de ejecución al Congreso sino hasta después de las elecciones de noviembre del 2004. Las negociaciones del TLC marcaron un hito al tratar de manejar las necesidades de cinco (y

eventualmente seis) socios comerciales diferentes de los EE.UU. dentro de un “marco bilateral”. La naturaleza inusual del proceso se reflejó en los tres meses que transcurrieron entre el momento que el tratado fue acordado por los cuatro países centroamericanos y cuando Costa Rica y la República Dominicana dieron su aprobación.

El TLC fue negociado, en parte, como un tratado regional en el que todas las partes estarían sujetas “al mismo conjunto de obligaciones y compromisos”, pero cada país debería definir su propia agenda para el acceso de mercados sobre una base bilateral. La flexibilidad de este esquema conceptual le permitió a Costa Rica extender sus negociaciones, obteniendo un acuerdo ligeramente diferente al de los otros cuatro países centroamericanos, cada uno de los cuales negoció también sus agendas separadas de acceso de mercados. Fue también lo que le permitió a la República Dominicana ser incluida en fecha posterior.

La demora de Costa Rica se debió principalmente en resolver los detalles sobre cómo abriría sus industrias estatales de seguros y telecomunicaciones, así como el trato de ciertos productos agrícolas vulnerables. Además, deseaba que se le diera un trato especial de exención de derechos de aduana a productos de ropa hechos de materiales ajenos a la región, argumentando que debido a sus costos laborales y estándares más elevados, debería permitírsele desviarse de las reglas que exigían el uso de materiales estadounidenses de costo más alto. Costa Rica enfrenta un reto político serio al abrir sus industrias de servicios y argumentaba que el reequilibrio del tratado en otras áreas era necesario *quid pro quo* para que el TLC fuera aceptado por su Congreso. Finalmente, se llegó a un acuerdo.²⁷

La República Dominicana fue otro asunto completamente. Los Estados Unidos originalmente negoció el TLC sólo con las cinco repúblicas centroamericanas en mente. De hecho, los países centroamericanos se acercaron primero a los EE.UU. separadamente como un grupo porque éstos ya tenían un mercado común y una tradición de negociar tratados colectivamente. La República Dominicana, sin embargo, tiene una economía similar, un tratado de libre comercio con Centroamérica, y un grupo sólido de votantes radicados en los EE.UU., con lo que resulta natural que calce dentro del TLC. Por consiguiente, desde el inicio el tratado EE.UU.-República Dominicana fue negociado con la intención de integrarlo posteriormente al TLC.

El Representante Comercial de los EE.UU. entregó los borradores del TLC y del tratado de libre comercio entre los EE.UU. y la República Dominicana el 28 de enero del 2004 y el 9 de abril del 2004, respectivamente, que son la base para el debate que sigue. Ambos borradores han sido sometidos a revisiones finales en cuanto a claridad legal y precisión. A continuación se presenta un resumen de los temas, organizado por tópicos por los cinco grupos de trabajo y creación de la capacidad.²⁸ El TLC se trata de un acuerdo comercial comprensivo y recíproco que lo diferencia

²⁷ Este resumen está basado en los reportajes de prensa y en los debates con representantes del gobierno costarricense. Ver Gobierno de Costa Rica. Ministerio de Comercio Exterior. *Press Release: Central America-U.S. Free Trade Negotiations*, 18 de diciembre del 2003.

²⁸ Dobleándose a los recursos limitados de Centroamérica y su deseo de consolidar las negociaciones, los Estados Unidos acordó establecer sólo cinco grupos de trabajo a cargo de lo siguiente: 1) acceso de mercados (incluyendo agricultura); 2) inversiones y servicios; 3) compras del sector público y propiedad intelectual; 4) aspectos laborales y medio ambiente; y 5) solución de controversias y otros temas institucionales. Además,

del acuerdo preferente unilateral de la ICC entre los Estados Unidos y estos países. Además de detallar las reglas que rigen el acceso de mercados, el TLC abre potencialmente oportunidades para sectores altamente competitivos de los EE.UU. al abordar los temas de servicios, compras del sector público, propiedad intelectual e inversiones.

Acceso de mercados

El grupo de trabajo sobre acceso de mercados se concentró en temas clave que establecen las estructuras y reglas arancelarias que regirían el movimiento de productos comerciales, industriales y agrícolas. El Capítulo 3, Acceso de mercados para bienes, y el Capítulo 4, Reglas de origen, establecen la mayoría de estas reglas. El acceso de mercados abarca disposiciones que eliminan o reducen las barreras comerciales tales como aranceles, cuotas y salvaguardias. Las reglas de origen detallan cuáles bienes serían elegibles para un trato preferente en base a su contenido regional, con la intención de evitar el trasbordo de bienes desde países ajenos al tratado. Con la excepción de lenguaje de salvaguardia que permitía la imposición de derechos adicionales si las importaciones causan o amenazan causar perjuicios severos a la industria local, los temas sobre los recursos comerciales (“antidumping” y derechos de compensación) no se abordan en el TLC.

Los países del TLC tenían dos metas importantes. En primer lugar, consolidar el acceso al mercado de los EE.UU., que significaba aclarar, hacer permanente y mejorar el trato arancelario preferente que actualmente se aplica a muchas de sus principales exportaciones bajo la ICC y el Sistema Generalizado de Preferencias (SGP). En segundo lugar, especificar reglas para las salvaguardias y cuotas arancelarias (TRQ) para asegurarle un recurso a los productores locales, de haber un aumento en la importación de bienes vulnerables de los Estados Unidos (p. ej., carne de res y de cerdo, maíz y arroz). Para los Estados Unidos, el TLC cambiaría el acuerdo comercial con Centroamérica de uno basado en preferencias comerciales unilaterales a un tratado de libre comercio bilateral. Los Estados Unidos buscaba un trato igual o mejor que el que reciben otros países (especialmente Canadá y México) bajo sus tratados de libre comercio con Centroamérica, incluyendo el obtener acceso para productos agrícolas vulnerables. Además, también debía abordar temas de productos vulnerables, tal como azúcar y ropa. Estas metas aparecen en los calendarios detallados de cada país.

El Anexo 3.3 del TLC establece las “categorías escalonadas” de eliminación de aranceles. Cada producto comercializado cae dentro de una de ocho distintas categorías denominadas de A a H, que define el plazo de tiempo en el cual los aranceles serán eliminados. Muchos de los bienes recibirían un trato inmediato de exención de derechos de aduana, mientras los aranceles de otros se eliminarían escalonadamente, para alcanzar un trato de exención de impuestos en 5, 10, 15 ó 20 años desde el momento que el tratado entra en vigor. El trato de exención de derechos de aduana sería más demorado para productos vulnerables y, en algunos casos, las reducciones arancelarias no empezarían sino hasta 7 ó 12 años después de firmado el tratado.

existe un esfuerzo multiagencia no negociador a cargo de apoyar la creación de capacidad comercial (TCB, por sus siglas en inglés). Comparativamente, en las negociaciones entre los EE.UU. y Chile se utilizaron 17 grupos de trabajo y en el ALCA se utilizaron nueve, más tres grupos de apoyo no negociadores.

De acuerdo con el Representante Comercial de los EE.UU., si el TLC entra en vigor, el 81% de las exportaciones no agrícolas y no textiles estarían exentas de impuestos inmediatamente, y el resto de los aranceles serían eliminados dentro de 10 años (abarcando categorías escalonadas A, B y C). Los aranceles se irían a cero inmediatamente para muchas categorías de productos, incluyendo productos de informática, equipo agrícola y de construcción, productos de papel, químicos y equipo médico y científico. Para los países centroamericanos, los beneficios recibidos bajo la ICC se volverían permanentes, permitiendo así que el 100% de los bienes no agrícolas y no textiles ingresen en los Estados Unidos libre de impuestos inmediatamente.²⁹

Los productos agrícolas y de ropa, las principales exportaciones centroamericanas, fueron los temas de acceso de mercados más difíciles de resolver.³⁰ En el TLC no se abordó el tema de los programas locales de apoyo, pero sí se hicieron grandes avances para reducir los aranceles —la política principal de distorsión comercial— y también para proveer calendarios generosos de transición a todos los países con productos agrícolas vulnerables. Los productos agrícolas tienen los calendarios de eliminación escalonada de aranceles más generosos, con hasta 20 años para algunos productos (p. ej., arroz y productos lácteos). Este enfoque reconoce que los países que dependen de pequeñas fincas de subsistencia necesitan tiempo para acomodarse al ajuste estructural que tiene lugar, mientras sus economías van haciendo la transición hacia fincas, manufactura y servicios más grandes.³¹ Todos los productos agrícolas a la larga estarían exentos de impuestos, salvo el azúcar en los Estados Unidos, patatas y cebollas frescas en Costa Rica, y maíz blanco en los demás países centroamericanos. Más de la mitad de las exportaciones agrícolas actuales de los EE.UU. a Centroamérica estarían exentas de derechos inmediatamente, incluyendo cortes de carne de alta calidad, algodón, trigo, soya, ciertas frutas y vegetales, productos alimentarios procesados y vino. Al mismo tiempo, los EE.UU. aceptó leves incrementos en las cuotas de azúcar para todos los seis países, que sigue siendo una disposición polémica.³²

Muchos productos agrícolas estarían sujetos a cuotas arancelarias, o restricciones en la cantidad de importaciones que podrían ingresar a los Estados Unidos antes de que se aplique un arancel más alto. La reducción escalonada de la protección agrícola también incluye el uso transicional de salvaguardias activadas por precio o volumen, o la aplicación temporal de un arancel adicional sobre productos que se importan en cantidades que se consideran una amenaza a

²⁹ Oficina del Representante Comercial de los Estados Unidos. *Free Trade with Central America: Summary of the U.S.-Central America Free Trade Agreement*. pág. 1 En adelante citado como el Resumen del TLC. Puede encontrarse en [<http://www.ustr.gov>].

³⁰ Para mayores detalles, incluyendo disposiciones sanitarias y fitosanitarias (SPS, por sus siglas en inglés), ver el Informe del CRS RL32110, *Agricultural Trade in a U.S.-Central American Free Trade Agreement (CAFTA)*, POR Remy Jurenas.

³¹ Salazar-Xirinachs, José M. y Jaime Granados. *The United States-Central America Free Trade Agreement: Opportunities and Challenges*. Presentación preparada con motivo de la conferencia sobre “Tratados de Libre Comercio y la Política Comercial de los EE.UU.” del Institute for International Economics, 7 y 8 de mayo del 2003. Washington, D.C., pág. 19.

³² U.S. Sugar Industry Group. *Press Release: Mexican and US Sugar Industries Jointly Oppose CAFTA Sugar Provisions*. 18 de diciembre del 2003.

la industria local.³³ Los subsidios de exportación serían eliminados, salvo cuando respondieran a subsidios de exportación de terceros. Los Estados Unidos podría entonces imponer un mecanismo de precio al azúcar para compensar por exportaciones de azúcar, en lugar de acordar un trato libre de impuestos.

El comercio de ropa resultó ser la otra complicación importante de acceso de mercados, con opiniones encontradas sobre el TLC que surgían de distintos subgrupos. En general, los representantes de la industria de la ropa históricamente han apoyado al TLC, mientras que existe algún desacuerdo entre los productores de textiles en los Estados Unidos sobre si el TLC realizaría en realidad la sociedad estratégica existente. Surgieron diferencias sobre elementos detallados del acuerdo, más que sobre el diseño global del tratado, que está basado en reciprocidad, flexibilidad y transparencia. Asimismo, la mayoría apoyó la disposición que volvería retroactivas las porciones textiles al 1º de enero del 2004, ya que sería “un poderoso incentivo para asegurar el montaje de ropa en la región, preparándose para la eliminación escalonada de las cuotas a partir del 1º de enero del 2005”, que aumentaría las presiones competitivas desde la China y otras fuentes asiáticas de ropa.³⁴

Durante años, las prendas de vestir centroamericanas y dominicanas han ingresado a los Estados Unidos exentas de impuestos, con la condición de que sean ensambladas de materiales estadounidenses bajo la llamada regla “del hilo en adelante”. Esta regla fue ampliamente apoyada según se definió en el TLC, pero algunos productores textiles manifestaron su preocupación de que es demasiado restrictiva. Los países del TLC deseaban tanta flexibilidad como fuera posible para usar telas provenientes de terceros países. Bajo la regla de acumulación, el TLC permitiría que el trato libre de impuestos se extendiera selectivamente y sobre una base limitada, a productos del TLC fabricados de materiales hechos por socios de TLCAN: un nuevo paso hacia la integración de la industria de prendas de vestir en la región. El trato libre de impuestos también se extendería a bienes con cantidades limitadas de materiales de terceros países, que también había generado desacuerdos. También hubo considerable debate sobre la lista ampliada de “bienes escasos” (Anexo 3.25), o sea, el acceso que se le da a productos fabricados con telas provenientes de una lista específica que se determinan como “escasas” en los Estados Unidos. Además, Nicaragua, debido a su desarrollo rezagado relativo al resto de la región, recibiría niveles especiales de comercio preferente (TPL, por sus siglas en inglés), criticado duramente por algunos grupos textiles, que les daría un trato adicional libre de impuestos para artículos especificados.³⁵

³³ Por ejemplo, en el caso de la carne de res, los países centroamericanos han acordado la eliminación inmediata de los aranceles sobre los cortes de carne “prime” y “choice” de los Estados Unidos, pero tienen una eliminación arancelaria escalonada de 15 años para otros productos, con un calendario atrasado (sin reducciones arancelarias en los primeros años) y una salvaguardia. Los Estados Unidos tiene un arancel fuera de cuota del 26% sobre carne de res que será eliminado escalonadamente en los próximos 15 años, habiendo definido un programa de cuotas para cada país.

³⁴ Representante Comercial de los EE.UU. *Report of the Industry Sector Advisory Committee on Textiles and Apparel*. Marzo del 2004.

³⁵ Inside U.S. Trade. *CAFTA Textile Rules Pave Way for Increase in Foreign Fabric Use*. 19 de diciembre del 2003 y Comunicado de Prensa. *NTA Denounces CAFTA as Threat to U.S. Textile Industry*. 18 de diciembre del 2003 y Representante Comercial de los EE.UU., *CAFTA Summary*, pág. 2. Nicaragua recibió

Inversiones y servicios

En el año 2002, la existencia de inversiones directas extranjeras (FDI) de los EE.UU. en los países del TLC ascendió a \$4.100 millones, que representa tan sólo un 1,5% de las FDI de los EE.UU. en Latinoamérica y el Caribe. Casi el 40% de las FDI en los países del TLC se hizo en Costa Rica. En todos sus tratados comerciales, los Estados Unidos ha promulgado reglas claras y exigibles para las inversiones extranjeras, que se logra mediante un lenguaje “estándar” que exige un trato nacional y de nación más favorecida (no discriminatorio). El TLC aclararía las reglas sobre expropiación y compensación, solución de controversias entre inversionistas y estados, y el flujo expedito y rápido de pagos y transferencias relativos a inversiones, con ciertas excepciones en casos sujetos a procesos legales (p. ej., bancarota, insolvencia, actividades criminales). Los procedimientos de solución de controversias transparentes e imparciales brindarían recursos a los inversionistas.

Hay dos asuntos sobre inversiones que se destacan. En primer lugar, los países del TLC solicitaron una mayor flexibilidad en el trato de ciertas deudas soberanas. El Anexo 10-A permite que las deudas soberanas a los Estados Unidos que han sido suspendidas y reprogramadas, no estén sujetas a las disposiciones de solución de controversias en el capítulo de inversiones, salvo si se le diera trato nacional y de nación más favorecida (MFN). El Anexo 10-E prorroga de seis meses a un año el plazo requerido antes de que un inversionista estadounidense pueda buscar arbitraje concerniente a una deuda soberana que tenga una madurez de menos de un año. Ambas disposiciones tienen la intención, en el caso de una crisis financiera, de evitar que el TLC interfiera en cualquier proceso de reestructuración de deudas soberanas, lo que la Tesorería de los EE.UU. ve como una adaptación a los intereses centroamericanos.

Un segundo tema se refiere a las disposiciones referentes a la expropiación indirecta, que protege las propiedades con dueños extranjeros de los reglamentos estatales y otras acciones que podrían tener un efecto negativo “equivalente a la expropiación de la propiedad”. Un ejemplo sobresaliente son los reclamos hechos bajo el TLCAN contra las leyes ambientales de los EE.UU. Las disposiciones de la TPA exigen el endurecimiento de estas disposiciones, a fin de lograr que tales reclamos sean más difíciles de plantear, de conformidad con las normas legales de los EE.UU., lo que efectivamente se logró tanto en el tratado de libre comercio entre EE.UU. y Chile y en el TLC.³⁶ Algunas partes han argumentado contra cualquier recurso que lleve a una expropiación indirecta, considerando que éste interfiere con la capacidad del estado de regular, a pesar de ser un principio firmemente establecido. Otros grupos han mostrado su disconformidad respecto a su aplicación.

un trato preferente especial por ciertos “productos de ropa no originarios” (Anexo 3.27) y Costa Rica recibió trato especial limitado por ciertos productos de ropa de lana (Anexo 3.28).

³⁶ Para mayores detalles, incluyendo la manera en que las disposiciones evolucionaron del TLCAN hasta el tratado de libre comercio entre los EE.UU. y Chile, ver el Informe del CRS RL31638, *Foreign Investor Protection Under NAFTA Chapter 11*, por Robert Meltz, págs. 11-14.

El comercio de servicios presentó una cantidad de obstáculos, dado que los países centroamericanos han adoptado pocos compromisos del Acuerdo General sobre el Comercio de Servicios (AGCS) de la OMC. También existen muchas barreras específicas de la industria, tales como: barreras a las compañías extranjeras de seguros en Guatemala; un “rígido” reglamento para la acreditación de profesionales extranjeros en Honduras; requisitos de socio local en algunos servicios financieros en Nicaragua; y numerosos monopolios de servicios en Costa Rica (seguros y telecomunicaciones).³⁷ El TLC brindaría un amplio acceso de mercado para la mayoría de industrias, incluyendo telecomunicaciones, servicios financieros, servicios de distribución, servicios de tecnología de computación y comercial, turismo y muchos más. Las compañías bancarias y de seguros tendrían plenos derechos a establecer subsidiarias, sociedades colectivas y agencias. Se requiere que la reglamentación de las industrias de servicios sea transparente y se aplique en igualdad de condiciones.³⁸

Costa Rica y los Estados Unidos acordaron negociar bilateralmente sobre una cantidad de asuntos clave que se consideran únicos para Costa Rica. Uno de éstos fue la redacción concerniente a la apertura de las industrias de telecomunicaciones y seguros administradas por el Estado, donde ha habido una fuerte resistencia política a la liberalización de normas.³⁹ A diferencia de los otros países, llevarlo a cabo constituiría un ajuste estructural de gran envergadura para la economía costarricense, tendría graves implicaciones para la política social costarricense, y requeriría enmendar la Constitución, todo lo cual —argumentaron los costarricenses— sería difícil que el poder legislativo apoyara sin compensaciones concretas en otras áreas, tales como la agricultura y los textiles. Estos asuntos se resolvieron en negociaciones de dos semanas de duración celebradas en enero del 2004 y sus compromisos detallados se presentan en los capítulos pertinentes del TLC.

Compras del sector público y derechos de propiedad intelectual

Estas dos áreas fueron también de especial interés para los Estados Unidos. El TLC fue visto como una oportunidad para remediar muchas deficiencias y avanzar hacia una fuerte ejecución de las prácticas unificadas en la región. Ninguno de los cinco países centroamericanos es signatario del Tratado de la OMC sobre Compras del Sector Público, y los alegatos en contra de los diversos procesos de compra van desde el descontento con los procedimientos engorrosos y faltos de transparencia en Costa Rica hasta la corrupción abierta en Guatemala. El Salvador y Nicaragua promulgaron nuevas leyes de compras del sector público en el año 2000 y Honduras le siguió en el 2001. En general, ha habido mejoras en todos los países en lo que se refiere a licitación de proyectos, aunque todavía perduran los asuntos de transparencia.⁴⁰ En parte, esto se debe a una falta de incentivos, dado que muchos de estos países no podrían competir en el mercado de compras del sector público de los EE.UU.⁴¹

³⁷ Representante Comercial de los EE.UU. *2003 National Trade Estimate Report on Foreign Trade Barriers*.

³⁸ Representante Comercial de los EE.UU. *CAFTA Summary*, págs. 2-3.

³⁹ Salazar-Xirinachs y Granados, *op.cit.*, págs. 22-23.

⁴⁰ Representante Comercial de los EE.UU., *2003 National Trade Estimate Report on Foreign Trade Barriers*.

⁴¹ Salazar-Xirinachs y Granados, *op.cit.*, págs. 25-26.

El TLC otorgaría derechos no discriminatorios para licitar contratos de ministerios, agencias y departamentos centroamericanos, con excepción de “contratos de bajos montos” y otras salvedades. También exigiría que los procedimientos de compra sean transparentes y justos, incluyendo notificaciones previas claras de compras y revisión eficaz. Cada país redactó un calendario específico que detalló las excepciones y limitaciones, abarcando temas tan diversos como la venta de armas de fuego hasta el abastecimiento de programas de alimentación escolar. El TLC también dejaría muy claro que el soborno es un acto criminal bajo la ley de todos estos países.⁴²

Todos los países centroamericanos están en proceso de revisar, o ya han revisado, su legislación sobre derechos de propiedad intelectual (IPR, por sus siglas en inglés) y algunos ya se han ido acercando al cumplimiento del Acuerdo sobre Aspectos Comerciales de los Derechos de Propiedad Intelectual (ADPIC). Hecha esta aclaración, todos los países están sujetos a la crítica por resultar insuficientes, ya sea en aclarar o ejecutar sanciones por incumplimiento y, en algunos casos, sencillamente por no haber adoptado reformas que muchas industrias estadounidenses (p. ej., compañías de grabación de sonido y vídeo, farmacéuticas, editoriales, software para computadoras) consideran indispensables para proteger su propiedad intelectual. La piratería, la protección legal incompleta o inadecuada y la capacidad de hacer cumplir la ley, siguen siendo un problema; de hecho, hay preocupaciones persistentes acerca de toda la gama de temas de IPR como lo son las patentes, marcas registradas y derechos de autor, que abarcan medios masivos de comunicación impresos, electrónicos y otros.⁴³

Las disposiciones sobre IPR en el TLC contemplan que los negocios de los EE.UU. y Centroamérica deberán recibir trato egalitario en todas las áreas y que los países del TLC ratificarán o accederán a varios tratados internacionales sobre propiedad intelectual. Las marcas registradas se beneficiarían de un proceso de registro transparente en línea y de un sistema especial para la solución de controversias sobre temas de dominios de internet, entre otros beneficios. Las disposiciones sobre derechos de autor aclararían el uso de materiales digitales, incluyendo derechos sobre copias temporales de obras en computadoras (música, vídeos, software, texto), derechos únicos de autor por poner sus obras a disposición en línea, plazos prorrogados para la protección de materiales registrados como propiedad intelectual, disposiciones fuertes contra circumvenir la ley que prohíbe el manejo indebido de la tecnología, el requisito de que los gobiernos utilicen sólo software de cómputo legítimo, la prohibición del recibo o distribución no autorizado de señales codificadas de satélite, y reglas de responsabilidad para los proveedores de servicios de internet por violación de los derechos de autor. Las reglas sobre patentes y secretos industriales se adaptarían más estrechamente a las normas de los EE.UU. La piratería del usuario final sería calificada de criminal y a todas las partes se les exigiría que autoricen el decomiso, multa y destrucción de bienes falsificados y pirateados. El TLC también exigiría el pago de daños y perjuicios establecidos por ley para material registrado como propiedad intelectual.⁴⁴

Para muchos países, estos compromisos requieren considerables modificaciones en la ley, que podrían llegar a ser un desafío político en países donde no existe ninguna tradición fuerte de

⁴² Representante Comercial de los EE.UU., *CAFTA Summary*, pág. 5.

⁴³ *Ibid.*

⁴⁴ *Ibid.*, págs. 4-5.

protección a los derechos de propiedad intelectual. En general, existe preocupación de que las disposiciones estrictas sobre IPR podrían impedir la transferencia tecnológica a los países del TLC. El caso de los productos farmacéuticos es uno de alto perfil, sopesando la inquietud social de hacer fármacos que estén disponibles a un “precio adecuado” (de marca versus genéricos) contra las necesidades de la industria de recuperar los altos costos de investigación y transitar por todo el proceso reglamentario. Las reglas que gobiernan la protección de los datos de investigación de compañías e industrias también han enardecido el debate de las compañías farmacéuticas. Estos temas, y otras preocupaciones básicas sobre piratería, presentan enormes retos legislativos y de cumplimiento de la ley.

Sector laboral y el medio ambiente

Quizás el primer desafío al TLC surge de los capítulos sobre el aspecto laboral y el medio ambiente, que complican el proceso de negociación comercial llevándolo más allá de los asuntos puramente comerciales hacia el ámbito de la política social. Aunque está ampliamente aceptado que los temas sociales pueden sufrir por la liberalización comercial, existe bastante desacuerdo sobre cuán agresivo debe ser el lenguaje en los tratados de libre comercio al tener en cuenta esta inquietud. ¿Deberán los tratados comerciales exigirle a todos los países que satisfagan estándares básicos específicos? ¿O será este enfoque demasiado estricto? ¿Es un tratado comercial el mejor, o tal vez un buen mecanismo de ejecución para las políticas sociales, que por lo general son la competencia de leyes y reglamentos locales?

Desde una perspectiva económica, los defensores de los trabajadores y del medio ambiente en los Estados Unidos argumentan que los países en desarrollo podrían tener una ventaja competitiva “injusta”, porque sus estándares más bajos son la base de sus costos más bajos, que a su vez se reflejan en precios más bajos para bienes que compiten con aquéllos producidos en países desarrollados.⁴⁵ De este argumento se infiere que la diferencia en costos resulta ser un aliciente para trasladar las inversiones y puestos de trabajo de los EE.UU. al extranjero. Por otra parte, los estudios también sugieren que estos costos diferenciales por lo general no son suficientemente altos para determinar la localización del negocio solamente, y que la productividad sigue siendo el factor principal de decisión.⁴⁶ Es más, muchos economistas ven la liberalización comercial como parte del proceso global de desarrollo que, en sí, puede promover el cambio social.⁴⁷ Los países en desarrollo

⁴⁵ La diferencia es que los costos sociales vinculados al deterioro ambiental, contaminación, condiciones laborales deficientes y bajos salarios no son tomados en cuenta en el proceso de producción. Mediante medidas legales y reglamentarias, los países desarrollados exigen que los negocios carguen con muchos de estos costos, que se reflejan entonces en el precio final (relativamente más alto) del bien o servicio en el mercado.

⁴⁶ Ver el Informe del CRS 98-742 E, *Trade with Developing Countries: Effects on U.S. Workers*, por J.F. Hornbeck. 2 de setiembre de 1998, págs. 11-13. Los niveles de productividad y de salarios, sin embargo, están estrechamente relacionados. Ver Rodrik, *Sense and Nonsense in the Globalization Debate*, págs. 30-33.

⁴⁷ Además de los puntos específicos que el TLC ha abordado en esta sección, es interesante destacar que existen evidencias más amplias de que los tratados de libre comercio no han “forzado una carrera hacia el fondo de las normas reglamentarias”, más bien todo lo contrario, que la convergencia de políticas se ve más afectada por los países acogiéndose a las “normas de gobierno” vía cooperación a través de acuerdos

están preocupados también con los temas de soberanía relativos a normas de especificación en los tratados comerciales y a la posibilidad de que se le pueda dar un uso erróneo a tales disposiciones como forma encubierta de proteccionismo.

Temas ambientales. Para los defensores del medio ambiente, los objetivos principales incluyen proteger y asegurar el estricto cumplimiento de normas ambientales locales existentes, cerciorándose que los acuerdos ambientales multilaterales no sean socavados por las reglas comerciales, promoviendo iniciativas ambientales fuertes para evaluar y mejorar el desempeño ambiental, desarrollando un programa sistemático de asistencia en creación de capacidad, y asegurando que las disposiciones ambientales en los tratados de libre comercio estén sujetas a los mismos mecanismos de solución de controversias y cumplimiento de la ley, que los demás aspectos de los tratados.⁴⁸

En su resumen, el Representante Comercial de los EE.UU. manifiesta que los objetivos parlamentarios sobre temas ambientales se han cumplido en el TLC propuesto. Éste incluye una redacción en la que se le exige a todos los países hacer cumplir sus leyes y reglamentos, creando también un convenio de cooperación ambiental con un marco para establecer una comisión de cooperación y un proceso mediante el cual se llevará a cabo la creación de capacidad. Todas las partes acordarían comprometerse a establecer altos niveles de protección ambiental y a abrir procedimientos para la administración y cumplimiento de leyes y reglamentos.⁴⁹

Pero las disposiciones ambientales no son los temas más disputables del TLC. Los defensores todavía siguen poniendo reparos acerca de los efectos ambientales del comercio, especialmente en países en desarrollo que pueden tener una legislación y mecanismos de ejecución poco firmes. Muchos de estos mismos defensores, sin embargo, han admitido que los tratados comerciales no han llevado a problemas de contaminación catastróficos ni han fomentado una “carrera reglamentaria hacia el fondo”. También ha habido cierto grado de reconocimiento de éxito al haber abordado temas ambientales en el cuerpo de los tratados de libre comercio, en acuerdos complementarios sobre cooperación ambiental y a través de programas de asistencia técnica, el último de los cuales pueden usar los países en desarrollo para responder a problemas específicos. Los defensores aún reconocen que hay mucho que mejorar, tal como endurecer el lenguaje de ejecución y asegurarse que los Estados Unidos asigne recursos financieros para respaldar las

internacionales. Ver Drezner, Daniel W. Globalization and Policy Convergence. *International Studies Review*. Vol. 3, Issue I, Primavera 2001, págs. 75 y 78.

⁴⁸ Ver [<http://www.sierraclub.org/trade/fastrack/letter.asp>], *Principles for Environmentally Responsible Trade*. Otro tema importante para los Estados Unidos es asegurar que sus normas ambientales más elevadas definidas en leyes y reglamentos no se vean comprometidas por retos de tipo proteccionista. Ver el Informe del CRS RS20904, *International Investor Protection: “Indirect Expropriation” Claims Under NAFTA Chapter 11*, por Robert Meltz.

⁴⁹ Para mayores detalles sobre el interés parlamentario en las disposiciones ambientales en los tratados comerciales, ver el Informe del CRS RS21326, *Trade Promotion Authority: Environmental Related Provisions in P.L. 107-210*, por Mary Tiemann.

promesas de asistencia técnica, particularmente en el caso de Centroamérica, donde el compromiso de “rendición de cuentas al público” se cuestiona en algunos casos.⁵⁰

El Comité Asesor de Política Comercial y Medio Ambiente (TEPAC, por sus siglas en inglés) apoya la mayoría de las disposiciones ambientales del TLC, especialmente el proceso de participación pública mejorado que se negoció con el Departamento de Estado en un acuerdo complementario de cooperación ambiental. Las disposiciones sobre solución de controversias, que efectivamente son las mismas reglas que rigen las disputas laborales, fueron aceptadas al considerar que tenían el “equilibrio adecuado”. El comité asesor siguió planteando una serie de inquietudes ambientales específicas, y cuestionó si el TLC sería capaz de satisfacer los objetivos parlamentarios sobre creación de capacidad sin concretar la asignación de fondos para el programa.⁵¹

Temas laborales, el Congreso y la TPA. El tema más disputable del TLC —idéntico por cierto al debate que se dio sobre el tratado de libre comercio entre los EE.UU. y Chile— es el grado de insatisfacción que tienen las diferentes partes acerca de las disposiciones laborales. El Representante Comercial de los EE.UU., en su resumen sobre las disposiciones laborales del TLC, hace tres importantes acotaciones acerca del tratado, a saber:

- que satisface plenamente los objetivos laborales planteados por el Congreso en la Ley de Promoción Comercial del 2002 y hace que las obligaciones laborales formen parte del texto básico del tratado comercial;
- incluye disposiciones sin precedentes que comprometen a los países del TLC a brindarle a los trabajadores un acceso mejorado a procedimientos que protegen sus derechos;
- va más allá que los tratados de libre comercio de Chile y Singapur, mediante un enfoque de cooperación de tres partes para mejorar las condiciones laborales al: 1) asegurar el cumplimiento efectivo del código laboral existente; 2) trabajar con la OIT para mejorar leyes laborales existentes y su cumplimiento; y 3) crear capacidad local para mejorar los derechos de trabajadores.

Los defensores laborales de los EE.UU. arguyen por el contrario que “Las disposiciones laborales del TLC no protegerán los derechos básicos de los trabajadores en cualquiera de los seis países que participan en el tratado”.⁵² El meollo de la crítica dentro del TLC se centra en las disposiciones de solución de controversias y el grado en que éstas son efectivas en exigirle a los países a cumplir con ciertos estándares, y también cumplir con los objetivos de negociación comercial del Congreso que se definen en la TPA. Los defensores laborales argumentan que están un paso atrás de las disposiciones que contemplan la suspensión de los beneficios comerciales que

⁵⁰ Ver Audley, John. *Environment and Trade: The Linchpin to Successful CAFTA Negotiations?* Carnegie Endowment for International Peace. Washington, D.C. Julio del 2003.

⁵¹ Comité Asesor de Política Comercial y Medio Ambiente sobre el Tratado de Libre Comercio de Centroamérica. *The U.S.-Central American Free Trade Agreement*. 12 de marzo del 2004.

⁵² Labor Advisory Committee for Trade Negotiations and Trade Policy (LAC). *The U.S.-Central America Free Trade Agreement*. 19 de marzo del 2004, pág. 1.

se hallan en el Sistema Generalizado de Preferencias y en el acuerdo de la ICC, que actualmente rigen gran parte del comercio entre los EE.UU. y Latinoamérica. Específicamente, existen tres disposiciones a las que se les da distinto peso en el TLC: 1) el cumplimiento efectivo de las leyes laborales locales, 2) la reafirmación de compromisos de los principios básicos de la OIT, y 3) la “no derogación” de las normas locales (no debilitar ni reducir las protecciones al trabajador, en aras de fomentar el comercio y la inversión).⁵³

El hecho de no hacer cumplir las leyes laborales locales puede ser formalmente impugnado en el proceso de solución de controversias, según lo establece el TLC. En el caso de las otras dos disposiciones, que fueron apoyadas en principio, tal recurso no está disponible (Artículos 16.2 y 16.6). El Representante Comercial de los EE.UU. señaló mecanismos de cooperación para mejorar los derechos de trabajadores en el tratado de libre comercio, pero los defensores laborales argumentan que a menos que todos los tres sean ejecutables, el TLC no brinda una disciplina comercial significativa, especialmente en Centroamérica, donde el débil cumplimiento de los derechos laborales ha sido documentado en muchos casos.⁵⁴

Además, para asuntos laborales (y ambientales), el proceso de solución de controversias funciona de forma diferente que para asuntos comerciales. Si una disputa comercial permanece sin resolver, el país enfrenta la posibilidad de suspensión de beneficios bajo el tratado de libre comercio “de efecto equivalente” (Artículo 20.16), resultando en la elevación de tarifas, o el pago de un gravamen monetario equivalente al 50% de lo que la comisión de conciliación determine que es “de efecto equivalente”. Este artículo no es aplicable a la disposición laboral discutida. La diferencia yace en que la opción en caso de la falta de resolución de una disputa laboral es un gravamen monetario, que tendría un tope de \$15 millones por año, con recurso a un valor equivalente en dólares de beneficios suspendidos (aranceles más altos) si el gravamen monetario no es pagado. Asimismo, el gravamen monetario sería pagado a un fondo e invertido en “iniciativas laborales adecuadas”. Los defensores laborales argumentan que al establecer un tope de \$15 millones y hacer que esos gravámenes sean pagados a un fondo en el estado trasgresor, las disposiciones laborales serán ineficaces. El Representante Comercial de los EE.UU. sostiene que para un país pequeño, una multa tal sería significativa con respecto al valor en dólares de los beneficios comerciales que recibiría.⁵⁵

Desde la perspectiva parlamentaria, existe la interrogante de si las diferencias en el trato de las tres disposiciones laborales de alguna forma no satisfacen los objetivos principales de la negociación según lo esboza la legislación de la TPA. Aunque a estas tres disposiciones no se les asigna el mismo trato exacto en el TLC, tampoco están en el lenguaje de la TPA. La Sección 2102(b)(11) de la Ley Comercial del 2002 (TPA) dice que entre los objetivos principales de negociación laboral está la disposición “*de asegurarse de que ninguna de las partes de un tratado*

⁵³ Ibid, pág 6 y Lee, Thea M., Assistant Director for International Economics, AFL-CIO. *Comments on the Proposed U.S.-Central American Free Trade Agreement*, before the USTR Trade Policy Committee, 19 de noviembre del 2002.

⁵⁴ Para informes sobre derechos humanos del Departamento de Estado, incluyendo derechos laborales, ver [<http://www.state.gov/g/drl/rls/hrrpt/2003>].

⁵⁵ Lee, op.cit.; y el Informe del Comité Asesor Laboral.

comercial con los Estados Unidos *deje de ejecutar las leyes laborales o ambientales de forma efectiva.*” Esto contrasta con el objetivo aparentemente más débil “*de fortalecer la capacidad de los socios comerciales de los Estados Unidos de promover respeto por los principios laborales básicos*” y en la Sec. 2102(a)(1)(7) de “*esforzarse por asegurar que no se debiliten ni reduzcan las medidas de protección brindadas en las leyes laborales y ambientales locales como motivación para el comercio*”.

Aunque las disposiciones de la TPA parecieran diferir en lo que respecta el trato de estas tres provisiones laborales, bajo la disposición de solución de controversias (sec. 2102(b)(12)(G)), un objetivo de negociación principal que también se enumera es “*buscar disposiciones que traten equitativamente los objetivos de negociación principales de los Estados Unidos*” con respecto a la capacidad de acudir a la solución de controversias, la disponibilidad de procedimientos equivalentes, así como la disponibilidad de recursos equivalentes. En vista que los grupos laborales han argumentado que éste no es el caso con las disputas laborales y comerciales, el Representante Comercial de los EE.UU. ha respondido que esta norma se ha cumplido ya que tanto las disputas comerciales como laborales están sujetas a gravámenes monetarios y suspensión de beneficios. Los procedimientos de solución de controversias sí operan de forma ligeramente distinta, sin embargo, y podría ser objeto de interpretación en cuanto a si existe un problema en satisfacer los objetivos de negociación parlamentarios.⁵⁶

A diferencia de los defensores ambientales, los grupos laborales no están de acuerdo en que se ha llegado a un equilibrio correcto con el TLC. Estas mismas críticas se hicieron con el tratado de libre comercio entre los EE.UU. y Chile hace un año y los defensores laborales no han apoyado el TLC tal como fue negociado. También se han planteado asuntos prácticos. Por ejemplo, el apoyo de los derechos laborales básicos es una cosa, pero el monitoreo mismo de éstos, la identificación de violaciones y la solución de controversias de manera uniforme supondrían inmensos desafíos de medición e interpretación para las juntas arbitrales. Esto plantea dos interrogantes espinosas, la primera de las cuales es: ¿Podrá los Estados Unidos ser puesto en tela de juicio por incumplir sus prácticas laborales de conformarse a todas las normas laborales básicas de la OIT? La segunda pregunta se refiere a la equidad en la práctica. ¿Estarían todos los países sujetos a las mismas normas, sin consideración de su dimensión económica y su importancia estratégica?⁵⁷

Por último, otro asunto es si las disposiciones laborales del TLC se ajustan a los objetivos de negociación parlamentarios. Es posible que el TLC pueda ser interpretado como un acuerdo que cumple con las estrictas directrices esbozadas por la TPA, pero que aún así no cumple con los estándares de muchos miembros del Congreso.

⁵⁶ Debe destacarse también que bajo los objetivos de negociación principales en lo que se refiere al aspecto laboral está la disposición: 1) “de reconocer que las partes al tratado comercial se reservan el derecho de ejercer discreción” al investigar y encausar asuntos de cumplimiento; 2) que “un país está ejecutando sus leyes de forma efectiva” si puede probar que se están tomando las medidas razonables del caso; y 3) “ninguna represalia puede ser autorizada que se base en el ejercicio de estos derechos o en el derecho de establecer normas laborales locales.” Sec. 2102(b)(11)(B).

⁵⁷ Estos asuntos fueron analizados en un informe preparado por la National Academy of Sciences. Se proporciona un resumen de los temas clave en: Moran, Theodore H. *Trade Agreements and Labor Standards*. The Brookings Institution. Policy Brief #133. Mayo del 2004.

Solución de controversias y temas institucionales

Este grupo negociador se concentró en numerosos aspectos que definen la forma en que el tratado comercial operará, especialmente en lo que respecta las reglas que rigen los procedimientos para la solución de controversias. La solución de controversias está basada en anteriores tratados de libre comercio, en los cuales se supone que los desacuerdos se resuelven en forma cooperativa, primeramente vía un proceso consultivo. Si este enfoque no resulta exitoso, el proceso se moviliza hacia el establecimiento de la Comisión de Libre Comercio de representantes a nivel de gabinete, y finalmente una comisión de conciliación. Las comisiones de conciliación tienen el propósito de mediar en soluciones mutuamente aceptables, incluyendo disponer el pago de compensación, si es del caso. Si no se llegara a una solución mutuamente aceptada, la parte querellante puede recurrir a una suspensión de beneficios de efecto equivalente. Lo anterior puede ser alegado, y la resolución final sobre la forma de administrar dicha suspensión de beneficios se establece en las directrices. La resolución de disputas laborales y ambientales sería ligeramente diferente (ver sección anterior). Todos los procedimientos de solución de controversias se definen en el Capítulo 20. Este grupo de trabajo también abordó otros asuntos técnicos y administrativos (p. ej., temas de transparencia) en la implementación de tratados comerciales.

Creación de capacidad comercial

Aún antes de iniciarse los debates detallados sobre el TLC, los países centroamericanos habían expresado una fuerte aprehensión por sentirse abrumados por los recursos y experiencia que los Estados Unidos podía procurar para negociar y luego cumplir con las reglas comerciales liberalizadas. De aquí, la necesidad de crear capacidad comercial, que ahora, una vez terminado el proceso de negociación, puede clasificarse en tres campos distintos que van más allá que las capacidades de negociación comercial. En primer lugar, la habilidad de identificar prioridades, incluyendo dónde se espera que estén los costos de ajuste principales (perdedores) y cómo responder a éstos. Segundo, la habilidad de desarrollar recursos para implementar el tratado, incluyendo recursos institucionales, económicos y analíticos. Tercero, la capacidad de beneficiarse del TLC.⁵⁸ El TLC crearía un Comité sobre Creación de Capacidad Comercial permanente para continuar la labor iniciada durante el proceso de negociación, y las recomendaciones en el tratado manifiestan que una de las primeras prioridades es la administración aduanera.

La tercera categoría, sin embargo, es la que quizás presenta más desafíos. Denominada también capacidad del “lado de la oferta”, se refiere a la habilidad de un negocio de: competir en un mercado más extenso; aprender cómo exportar y usar importaciones (como insumos) más para su ventaja; explotar las finanzas mundiales; sortear problemas aduaneros y de logística comercial; y de otras maneras hacer la transición de productor local a jugador internacional.⁵⁹ Esto será un difícil reto para muchas compañías centroamericanas, especialmente si se reducen las barreras comerciales mundiales fuera de la relación entre los EE.UU. y Centroamérica (OMC/ALCA), ejerciendo presión sobre los negocios marginalmente productivos. La relación de producción

⁵⁸ Esta tipología de asuntos de capacidad fue desarrollada por Bernard Hoekman del Banco Mundial. Versiones anteriores de este informe mencionaban una cuarta área: capacidad de negociación comercial.

⁵⁹ Ibid.

conjunta ya establecida en textiles y ropa sugiere que algunas firmas ya han desarrollado cierta experiencia para enfrentar estos desafíos.

Desde el inicio de las negociaciones, los Estados Unidos abogó por brindar asistencia a los países centroamericanos. Cada país centroamericano preparó un Plan de Acción Nacional basado en una revisión de sus requerimientos “relativos al comercio”. La ayuda la está brindando los Estados Unidos, grupos privados (entes corporativos y organizaciones no gubernamentales — ONG) y cinco organizaciones internacionales (el Banco Interamericano de Desarrollo — BID, el Banco Centroamericano de Integración Económica — BCIE, la Comisión Económica de las Naciones Unidas para Latinoamérica y el Caribe — CEPAL, la Organización de Estados Americanos — OEA, y el Banco Mundial).⁶⁰ En la opinión de muchos, lo que está faltando es el compromiso serio de apoyo financiero e institucional para los años venideros.

Perspectivas

Las negociaciones del TLC avanzaron rápidamente y concluyeron para la fecha límite prevista de finales del año 2003, a excepción de un leve atraso con Costa Rica y la adición de la República Dominicana. Una versión final del tratado se firmó el 28 de mayo del 2004, pero pareciera que la legislación ejecutora no será enviada al Congreso sino hasta después de las elecciones de noviembre del 2004, en gran parte debido al desacuerdo por disposiciones laborales políticamente sensibles.

El TLC fue ambicioso e innovador en amalgamar los intereses de los Estados Unidos con aquéllos de los cinco (posteriormente seis) países más pequeños que, de hecho, varían significativamente entre sí. El TLC se formaría sobre la base de asociaciones comerciales ya establecidas, pero también cambiaría el marco de un acuerdo preferencial unilateral definido bajo el programa de la ICC, según se enmendó, a un tratado bilateral negociado. Estas condiciones modificadas no sólo le darían a los Estados Unidos un mayor acceso para los sectores vitales de su economía, sino que también han permitido a los países centroamericanos un mayor derecho a decidir sobre cómo funcionarían las disposiciones polémicas, tales como el cumplimiento de derechos laborales. Al final, los defensores esperan que el TLC pueda ser parte de una base de políticas que apoye tanto un comercio intrarregional mejorado como un desarrollo social, político y económico de largo plazo.⁶¹

Sin embargo, el TLC es polémico y se enfrenta a una incertidumbre política. Además de preocupaciones sobre una mayor competencia expresada por sectores específicos de la economía estadounidense (azúcar, textiles), sus detractores sostienen que podría ser difícil lograr un resultado equilibrado si el TLC también fracasa en dar suficiente cabida a los costos de ajuste que enfrentan

⁶⁰ Detalles del programa y de los Planes de Acción Nacionales Centroamericanos pueden encontrarse en el sitio web del Representante Comercial de los EE.UU. [<http://www.ustr.gov>].

⁶¹ La reducción de un proteccionismo de país rico es una meta crítica planteada por un estudio dirigido a destacar políticas que puedan afectar el desarrollo y equidad social en Latinoamérica. Ver Birdsall, Nancy, Augusto de la Torre y Rachel Menezes. *Washington Contentious: Economic Policies for Social Equity in Latin America*. Carnegie Endowment for International Peace and Inter-American Dialogue. Washington, D.C. 2001, págs. 65-66.

ciertos trabajadores, pequeños agricultores y otros grupos centroamericanos, a pesar de los esfuerzos por incluir escalonadamente los calendarios y reglas arancelarias del tratado a lo largo del tiempo. Algunos países podrían hallar difícil beneficiarse plenamente de esto, dado su nivel de desarrollo, tema que surgió durante los primeros años del Mercado Común Centroamericano. Otra inquietud clave es la tradición que tienen algunos países del TLC por un deficiente cumplimiento de los derechos laborales, planteando interrogantes de si las disposiciones laborales del TLC promoverán efectivamente el desarrollo social. El potencial de un impacto negativo sectorial del empleo en los Estados Unidos también se suma a las críticas del TLC.

Según se indica al inicio de este informe, el TLC presenta desafíos a los responsables de políticas en múltiples niveles. En primer lugar, con cualquier tratado comercial existen compensaciones económicas muy específicas de corto plazo, aparte de ventajas en subsidios de largo plazo que se esperan obtener para todos los países. Segundo, un tratado comercial es sólo un aspecto de consideraciones estratégicas más amplias (asuntos políticos y de seguridad) para la región. Tercero, cualquiera que sea la decisión que se tome sobre el TLC, probablemente tenga un efecto de gran envergadura sobre la forma en que procederán, si del todo lo hacen, las negociaciones comerciales futuras con Latinoamérica y quizás con otras regiones del mundo. Para terminar de complicar las cosas, los responsables de la política se enfrentan a metas y grupos de votantes que compiten entre sí, tanto internamente como entre los distintos niveles de consideración de las políticas.

Anexo 1. Cronología de las negociaciones del TLC

Fecha	Acontecimiento importante
16 de enero del 2002	El Presidente George W. Bush anuncia su intención de explorar un tratado de libre comercio (TLC) con Centroamérica.
6 de agosto del 2002	El Presidente Bush firma la Ley Comercial del 2002 (P.L. 107-210), que incluye la Autoridad de Promoción Comercial (TPA).
1º de octubre del 2002	El Presidente Bush, según lo solicita la TPA, notifica oficialmente al Congreso de su intención de negociar un Tratado de Libre Comercio entre los EE.UU. y Centroamérica (TLC) con Guatemala, El Salvador, Honduras, Costa Rica y Nicaragua.
19 de noviembre del 2002	El Representante Comercial de los EE.UU. celebra audiencias públicas, aceptando testimonios escritos y verbales sobre el TLC.
27 de enero del 2003	Inicia la primera de las nueve rondas de negociación en San José, Costa Rica.
17 de diciembre del 2003	Concluyen las negociaciones del TLC en Washington, D.C. Costa Rica decide no aceptar el tratado, quedando pendiente un debate adicional sobre asuntos de acceso de mercados en telecomunicaciones, seguros, agricultura y textiles.
5-9 de enero del 2004	Costa Rica y los Estados Unidos celebran la primera ronda de negociaciones bilaterales sobre el TLC.
12-16 de enero del 2004	Se celebra la primera ronda de negociaciones con la República Dominicana.
19-24 de enero del 2004	Costa Rica y los Estados Unidos celebran la segunda ronda de negociaciones bilaterales sobre el TLC.
25 de enero del 2004	Costa Rica y los Estados Unidos acuerdan las condiciones del TLC.
28 de enero del 2004	El Representante Comercial de los EE.UU. publica la versión en borrador del TLC.
20 de febrero del 2004	El Presidente Bush notifica oficialmente al Congreso de su intención de firmar el TLC.
15 de marzo del 2004	Los Estados Unidos y la República Dominicana concluyen un tratado de libre comercio bilateral y el Representante Comercial de los EE.UU. anuncia que será “acoplado” al TLC.
24 de marzo del 2004	El Presidente Bush notifica oficialmente al Congreso de su intención de firmar el tratado de libre comercio entre los EE.UU. y la República Dominicana.
28 de mayo del 2004	El Representante Comercial de los EE.UU. y los ministros de comercio de los países centroamericanos firman el TLC en Washington, D.C.

Anexo 2. Indicadores económicos seleccionados

(datos para el año 2003, salvo donde se indique lo contrario)

	Costa Rica	El Salvador	Guatemala	Honduras	Nicaragua	República Dominicana
PIB (en miles de millones de \$)	17,5	14,7	24,0	6,8	2,7	20,5
Crecimiento PIB (%)	5,0	2,2	2,4	1,5	2,3	-1,3
Crecimiento PIB 1980-1990 (%)*	3,0	0,2	0,8	2,7	-1,9	3,1
Crecimiento PIB 1990-2002 (%)*	4,9	4,3	4,0	3,1	4,3	6,0
Ingreso Nacional Bruto Per Capita PPA**	8.560	4.190	4.030	2.540	2.350	6.270
Inflación (%)	9,3	2,8	5,5	9,8	6,1	28,0
Saldo de Cuenta Corriente (% del PIB)	-5,9	-4,5	-4,3	-7,6	-17,6	4,5
Población por debajo de \$1/día (%)***	2,0	31,1	16,0	23,8	45,1	<2,0
Clasificación del Índice de Desarrollo Humano (IDH)#	42	105	119	115	121	94

Fuentes: Banco Mundial, *World Development Indicators 2004*, págs. 14-15, 54-55 y 178-83, Naciones Unidas, *Human Development Report, 2003*, y sitio web del FMI.

* Crecimiento porcentual anual promedio.

**Ingreso Nacional Bruto (INB) es convertido a dólares internacionales usando tasas de paridad del poder adquisitivo. Un dólar internacional tiene el mismo poder adquisitivo sobre el INB del que tiene un dólar de los EE.UU. en los Estados Unidos. El INB, antes representado como PIB por el Banco Mundial es una medida diferente, pero similar, que el PIB. Los datos son para el año 2002.

*** Porcentaje de la población que vive con \$1 al día o menos, según el más reciente año de censo.

El IDH es una medida compuesta (educación, ingresos y expectativa de vida) del logro promedio en desarrollo humano. Una categoría más baja se considera mejor: p. ej., Estados Unidos (7), Italia (21) y Corea del Sur (30). El informe del 2003 refleja los datos para el año 2001.

Anexo 3. Comercio de bienes de los EE.UU. con los países del TLC

en millones de \$

País	1998	1999	2000	2001	2002	2003	Cambio % 2002-2003	Cambio % 1998-2003
Exportaciones de EE.UU.								
Costa Rica	2.296	2.381	2.460	2.502	3.117	3.414	9,5%	48,7%
Honduras	2.318	2.370	2.584	2.416	2.571	2.844	10,6%	22,7%
Guatemala	1.938	1.812	1.901	1.870	2.044	2.274	11,3%	17,3%
El Salvador	1.514	1.519	1.780	1.760	1.665	1.824	9,6%	20,5%
Nicaragua	336	374	379	443	437	503	15,1%	49,7%
Rep. Dominicana	3.944	4.100	4.473	4.398	4.250	4.214	-0,8%	6,8%
Total TLC	12.346	12.556	13.577	13.389	14.084	15.073	7,0%	22,1%
México	78.772	86.909	111.349	101.296	97.470	97.457	0,0%	23,7%
LAC*	63.396	55.153	59.283	58.157	51.551	52.036	0,9%	-17,9%
Latinoamérica	142.168	142.062	170.632	159.453	149.021	149.493	0,3%	5,2%
Mundial	682.138	695.797	781.918	729.100	693.103	723.743	4,4%	6,1%
Importaciones de EE.UU.								
Costa Rica	2.745	3.968	3.539	2.886	3.142	3.362	7,0%	22,5%
Honduras	2.544	2.713	3.090	3.127	3.261	3.312	1,6%	30,2%
Guatemala	2.072	2.265	2.607	2.589	2.796	2.945	5,3%	42,1%
El Salvador	1.438	1.605	1.933	1.880	1.982	2.019	1,9%	40,4%
Nicaragua	453	495	589	604	679	769	13,3%	69,8%
Rep. Dominicana	4.441	4.287	4.383	4.183	4.169	4.455	6,9%	0,3%
Total TLC	13.693	15.333	16.141	15.269	16.029	16.862	5,2%	23,1%
México	94.629	109.721	135.926	131.338	134.616	138.073	2,6%	45,9%
LAC*	50.266	58.464	73.348	67.370	69.503	78.857	13,5%	56,9%
Latinoamérica	144.895	168.185	209.274	198.708	204.119	216.930	6,3%	49,7%
Mundial	911.896	1.024.618	1.218.022	1.140.999	1.161.366	1.259.396	8,4%	38,1%
Balanza comercial de EE.UU.								
Costa Rica	-449	-1.587	-1.079	-384	-25	52		
Honduras	-226	-343	-506	-711	-690	-468		
Guatemala	-134	-453	-706	-719	-752	-671		
El Salvador	76	-86	-153	-120	-317	-195		
Nicaragua	-117	-121	-210	-161	-242	-266		
Rep. Dominicana	-497	-187	90	215	81	-241		
Total TLC	-1.347	-2.777	-2.564	-1.880	-1.945	-1.789		
México	-15.857	-22.812	-24.577	-30.042	-37.146	-40.616		
LAC*	13.130	-3.311	-14.065	-9.213	-17.952	-26.821		
Latinoamérica	-2.727	-26.124	-38.642	-39.256	-55.103	-67.437		
Mundial	-229.758	-328.821	-436.104	-411.899	-468.263	-535.653		

Fuente: Cuadro creado por CRS con datos del Departamento de Comercio de los EE.UU.

* Latinoamérica y el Caribe, excepto México.